RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA

Juan Carlos Pereira y Ángel Cervantes

COLECCIONES MAPFRE 1492

El lector tiene entre sus manos un libro complejo en cuanto a su elaboración, sugerente y abierto en su desarrollo, pragmático en sus conclusiones. Las relaciones diplomáticas entre España y las naciones iberoamericanas se inician en 1836, con la firma del primer Tratado de Paz y Amistad con México. Históricamente, las relaciones entre España e Iberoamérica han sido el objetivo permanente de todos y cada uno de los gobiernos españoles en sus respectivas políticas exteriores. Juan Carlos Pereira y Ángel Cervantes analizan estas profundas relaciones aplicando la metodología de las relaciones internacionales en lugar de los criterios «diplomáticos». De esta manera se comprende en su integridad la acción exterior de los Estados teniendo en cuenta las influencias y los factores que condicionan y orientan el curso de esa acción. Desde los rasgos de la mentalidad colectiva hasta la actuación de los grupos de presión. Todos ellos actúan sobre los estadistas en el complejo proceso de toma de decisiones, que se valen de medios diplomáticos, económicos, socioculturales y multilaterales para el logro de sus objetivos.

Juan Carlos Pereira (Madrid, 1956). Doctor en Historia y Diplomado en Altos Estudios Internacionales. Profesor titular de la Universidad Complutense de Madrid.

Ángel Cervantes (Mora - Toledo, 1966). Licenciado en Historia Contemporánea. De la Comisión Internacional de Historia de las Relaciones Internacionales.

Colección Relaciones entre España y América

LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA

Director coordinador: José Andrés-Gallego
Diseño de cubierta: José Crespo

© 1992, Juan Carlos Pereira y Ángel Cervantes
© 1992, Fundación MAPFRE América
© 1992, Editorial MAPFRE, S. A.
Paseo de Recoletos, 25 - 28004 Madrid
ISBN: 84-7100-303-1 (rústica)
ISBN: 84-7100-304-X (cartoné)
Depósito legal: M. 12760-1992
Impreso en los talleres de Mateu Cromo Artes Gráficas, S. A.
Carretera de Pinto a Fuenlabrada, s/n, km. 20,800 (Madrid)
Impreso en España-Printed in Spain

JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES
ÁNGEL CERVANTES CONEJO

LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA

EDITORIAL
MAPFRE

A M.ª Carmen y Raquel, a quienes sólo queremos decir una palabra, gracias. Por vuestra comprensión, permanente aliento y, muy especialmente, porque en estos duros meses hemos sentido que vuestro amor no nos ha abandonado.

ÍNDICE

Introducción 15

Primera parte

LOS OBJETIVOS DE UNA ACCIÓN EXTERIOR

Capítulo I. Evolución y características de unas relaciones diplomáticas 21

La delimitación de un estudio histórico 21
La elaboración de una política exterior 24
Restablecimiento y evolución de las relaciones diplomáticas 27
Rupturas y permanencias en el primer tercio del siglo xx 32
De la guerra al franquismo: hacia una Comunidad de Naciones 45

Capítulo II. Hispanoamérica, Iberoamérica, Latinoamérica: tres proyectos para un mismo objetivo 55

América en el constitucionalismo español 55
Hispanoamérica: el objetivo nacional 60
Iberoamérica: el objetivo peninsular 71
Latinoamérica: el objetivo continental 74

SEGUNDA PARTE

LOS MEDIOS DE UNA ACCIÓN EXTERIOR

Capítulo I. DIPLOMACIA Y DIPLOMÁTICOS COMO INSTRUMENTO DE UN OBJETIVO 81

Objetivos y medios de una política exterior 81
El Ministerio de Estado y América en el siglo XIX 87
Del Ministerio de Estado al de Asuntos Exteriores 92
La Administración exterior franquista y América 100
El Servicio Exterior en América 105
El inicio de un proceso: 1837-1854 110
La consolidación de un objetivo: 1855-1875 121
La globalización de las relaciones: 1876-1904 131

Capítulo II. LA ECONOMÍA COMO MEDIO DE COOPERACIÓN 141

El factor económico en las relaciones internacionales 141
El bilateralismo como vía de cooperación 146
Los primeros proyectos de cooperación multilateral 151
El Estado como agente de la cooperación 160
De la cooperación a la posible integración 165

Capítulo III. LA POLÍTICA SOCIO-CULTURAL 175

La emigración española 175
La acción cultural 182
Del IV Centenario a la Exposición de 1929 194

Capítulo IV. LA DIPLOMACIA MULTILATERAL: ESPAÑA Y AMÉRICA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES 201

Organizaciones internacionales y diplomacia 201
España y América en la Sociedad de Naciones 208
La mediación republicana en los conflictos interamericanos 217
El fracaso de la mediación iberoamericana en la Guerra Civil española 229
La «cuestión española» en la Organización de Naciones Unidas 233
Las actividades en otras organizaciones internacionales 240

TERCERA PARTE

LOS RESULTADOS DE UNA ACCIÓN EXTERIOR

Capítulo I. EL BALANCE BILATERAL 249

Los resultados 249
Los problemas 273

Capítulo II. EL BALANCE MULTILATERAL 279

Los resultados 279
Los problemas 289
Hacia el V Centenario 291

APÉNDICES 295

Cronología 297
Bibliografía comentada 301

ÍNDICE ONOMÁSTICO 305

ÍNDICE TOPONÍMICO 311

De nuestra corona señor, se han arrancado dos florones magníficos con que Cortés y Pizarro adornaron la de Carlos I. Quince millones de súbditos cuenta hoy menos la monarquía española que contaba en 1808. El pabellón de los insurgentes de Méjico tremola en fin sobre las almenas de San Juan de Ulná y es de temer que el de los insurgentes del Perú ondee en breve sobre las del Callao. Al tráfico inmenso que alimentaban con la metrópoli tan vastas posesiones, ha sucedido un cabotaje mezquino, turbado todos los días por los piratas de aquellos mismos países que deben a España las artes de la paz y los beneficios de la civilización.

(Exposición dirigida al Rey Fernando VII desde París el 24 de enero de 1826 por D. Javier de Burgos).

Como Rey de España, título que me confiere la tradición histórica, las Leyes Fundamentales del Reino y el mandato legítimo de los españoles, me honro en dirigiros el primer mensaje de la Corona, que brota de lo más profundo de mi corazón [...] Hoy comienza una nueva etapa de la historia de España [...].

Me es muy grato en estos momentos expresar mi reconocimiento a cuantos enviados de otras naciones han asistido a esta ceremonia. La Monarquía Española, depositaria de una tradición universal centenaria, envía a todos los pueblos sus deseos de paz y entendimiento, con respeto siempre para las peculiaridades nacionales y los intereses políticos con los que todo pueblo tiene derecho a organizarse de acuerdo con su propia idiosincrasia.

> España es el núcleo originario de una gran familia de pueblos hermanos. Cuanto suponga potenciar la comunidad de intereses, el intercambio de ideales y la cooperación mutua es un interés común que debe ser estimulado.

(Primer mensaje del Rey de España, Juan Carlos I el 22 de noviembre de 1975).

INTRODUCCIÓN

La próxima celebración del V Centenario del Descubrimiento de América ha provocado en España un renovado interés, no exento de polémica, por todos los temas que abarcan las complejas y permanentes relaciones entre españoles y americanos. Las iniciativas oficiales, desde la Expo de Sevilla a la informatización del Archivo de Indias, y las privadas, como la creación de la Fundación MAPFRE América, van encaminadas a relanzar esas históricas relaciones, aplicando criterios más realistas y beneficiosos para todos, y a dejar como herencia a las futuras generaciones de ambas orillas del Atlántico un legado amplio y rico, especialmente desde un punto de vista cultural.

Los resultados de esas iniciativas los podremos valorar en 1993, tras la finalización de todos esos magnos acontecimientos que nos esperan a los españoles y a todos los ciudadanos del mundo en esa fecha ya mítica como es la de «1992». No obstante, desde este momento ya podemos hablar de resultados concretos y uno de ellos es, sin duda, la publicación de 250 libros sobre las relaciones entre España y América en sus más diversas manifestaciones, dentro de la colección «MAPFRE 1492». Incluido en ella se encuentra el libro que el lector tiene en sus manos: *Las relaciones diplomáticas entre España y América.*

Un libro, anticipamos, complejo en cuanto a su elaboración, sugerente y abierto en su desarrollo, pragmático en sus conclusiones.

La complejidad se inicia ya con el mismo título: ¿qué entendemos por relaciones diplomáticas con América? A ello respondemos en las páginas que siguen a continuación, aunque podemos adelantar que tres han sido los criterios preferentes para afrontar este reto.

En primer lugar, un criterio geográfico. Esas relaciones comprenderán a España y a un conjunto de 18 Estados iberoamericanos que se integran en el área geográfica siguiente: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. A todo este conjunto de unidades estatales lo hemos denominado Iberoamérica. Hemos optado por este término y no por Hispanoamérica, que es el que de forma general se utiliza desde finales del siglo XIX hasta 1975, por dos razones: por un lado, por un principio práctico, dado que es esta expresión la que hoy se emplea de forma habitual en documentos oficiales, declaraciones públicas y medios de comunicación; por otro lado, porque consideramos que es una expresión que hoy carece de implicaciones políticas o «imperiales», a no ser la que haga referencia al deseo, ya prácticamente logrado, de que las relaciones entre España y las naciones iberoamericanas se desarrollen entre Estados soberanos y democráticos.

Un criterio cronológico, en segundo lugar, cuyos límites son el 28 de diciembre de 1836, fecha en la que se firma el primer Tratado de Paz y Amistad con México, que inicia el proceso de restablecimiento de relaciones diplomáticas entre los Estados americanos y España, y el 22 de noviembre de 1975. Tras la muerte del general Franco, comenzaba en ese importante día el reinado de Juan Carlos I. Tras una transición política, considerada hoy como modelo para otros Estados, España se convertía en una democracia joven pero madura y, sobre todo, ejemplificadora para los Estados americanos. Una nueva era, que exigía la adopción de criterios y métodos de estudio diferentes, abordados en algunos casos en otros trabajos dentro de esta misma colección.

Por último, un criterio metodológico. *A priori* y sin descartar su importancia, no vamos a aplicar criterios estrictamente «diplomáticos» al análisis de estas profundas relaciones. Como historiadores de las relaciones internacionales apostamos, y así lo hacemos en nuestro quehacer diario, por la aplicación de una metodología que nos permita comprender y explicar en su integridad la acción exterior de los Estados teniendo en cuenta todas las influencias, todos los factores, que condicionan y orientan el curso de esa acción. Desde los rasgos de la mentalidad colectiva hasta la actuación de los grupos de presión. Todos ellos actuarán sobre los estadistas en el complejo proceso de toma de decisiones, en función de los siempre mencionados intereses nacio-

nales. Dentro, pues, de los límites temporales y espaciales de este libro, aplicaremos la rigurosa metodología que impone la Historia de las Relaciones Internacionales.

La estructura del trabajo responde también a unos criterios prácticos. Se ha dividido el libro en tres partes. En la primera se analizará el objetivo preciso de la acción exterior que se va a desplegar, es decir, las relaciones entre España e Iberoamérica; el cuándo, el cómo y el porqué del desarrollo de esas relaciones constituirán los elementos básicos de referencia en los dos capítulos que forman esta parte.

En la segunda parte, la más amplia y complicada, se aborda el estudio de los medios que se adoptan por parte de los Estados protagonistas para el logro de los objetivos previstos anteriormente. Medios pacíficos, sin duda, serán los utilizados en el tema que nos ocupa y en ellos incluiremos los diplomáticos, los económicos, los socio-culturales y los que se sienten obligados a establecer los dirigentes nacionales ante el imparable proceso de mundialización e interdependencia de la sociedad internacional a lo largo del siglo xx, los multilaterales.

Objetivos y medios deben dar lugar a unos resultados concretos que, en nuestro caso, hemos dividido en bilaterales y multilaterales. Éstas serán nuestras conclusiones, desarrolladas ampliamente en los dos capítulos que forman la tercera parte. Unas conclusiones que confiamos sirvan de reflexión a todos nuestros lectores.

El reto planteado desde que comenzamos este libro habrá terminado de esta manera. La elaboración del mismo ha tenido que superar serias dificultades. Desde la falta de datos en los organismos competentes tan sencillos, a priori, como pueden ser la relación de embajadores y miembros de embajadas y legaciones españolas e iberoamericanas, lo que nos ha obligado a realizar una auténtica labor de reconstrucción del Servicio Exterior, hasta la ausencia, aunque parezca sorprendente, de monografías u obras generales sobre muchos de los aspectos que en este trabajo se estudian.

La consulta de los fondos depositados en bibliotecas, hemerotecas, archivos o centros como la Escuela Diplomática o el Instituto de Cooperación Iberoamericana ha ido acompañada de una continua discusión entre los autores del libro sobre todos y cada uno de los apartados que se incluyen en el mismo.

A pesar de todo, el tema sigue abierto. Las investigaciones que aún quedan por hacer son muchas, algunas de las últimas están incluidas

en el libro, y otras se realizan por otros autores en esta misma colección. Nosotros, modestamente, hemos querido comprender para luego explicar cómo han sido históricamente las relaciones entre España e Iberoamérica, objetivo permanente de todos y cada uno de los Gobiernos españoles en sus respectivas políticas exteriores, para con ello contribuir al debate que debe desarrollarse, creemos, en cada uno de los Estados sobre la actual realidad y las perspectivas de futuro sobre las que esas relaciones deben desarrollarse. El año 1992 puede ser el momento apropiado. No dejemos pasar esta magnífica ocasión.

Agradecer la ayuda recibida en la elaboración de un trabajo, en este mundo tan crítico y competitivo, sigue siendo para los autores de este libro no sólo una constante sino un deber. A José Andrés-Gallego y Alfonso Bullón, Director y Secretario de la Colección respectivamente, por su paciencia durante la ardua realización de esta investigación. A José Luis Neila, Antonio Moreno y Luis Togores, por su colaboración en todo momento. A Rafael Zahonero, por su siempre inestimable «auxilio» informático. Finalmente, *last but no least*, a todos los miembros de los diversos centros de investigación en los que hemos trabajado durante todos estos meses y especialmente a Josefina Egea, Directora de la Biblioteca de la Escuela Diplomática.

Tres Cantos, marzo de 1991

PRIMERA PARTE

LOS OBJETIVOS DE UNA ACCIÓN EXTERIOR

Capítulo I

EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE UNAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS

La delimitación de un estudio histórico

La elaboración de un trabajo de investigación histórica exige al historiador, en primer lugar, delimitar el tema, acotar los límites cronológicos del mismo, así como seleccionar las fuentes que puede utilizar para su realización. Si estas tareas han de llevarse a cabo siempre, sea cual sea el trabajo que vayamos a desarrollar, lo serán más importantes si el tema del que nos vamos a ocupar es objeto de polémica historiográfica o de debate político en el pasado y en la actualidad. En esta situación, deberá ser también fundamental la perspectiva o la metodología que vayamos a utilizar, para la comprensión y explicación de los eventos históricos que vamos a estudiar.

Esta, llamémosla «delicada», situación, es la que nos encontramos al estudiar las relaciones diplomáticas entre España y América en la denominada Edad Contemporánea. Las discusiones políticas e intelectuales sobre los objetivos, los medios y los resultados que España y los Estados iberoamericanos debían establecer y utilizar para el mutuo y global beneficio, fueron continuas desde el mismo momento en el que estas relaciones se fueron restableciendo. En el siglo xx, y especialmente durante la dictadura de Primo de Rivera, el franquismo y la perspectiva del V Centenario en 1992, se han vuelto a reproducir, incluso en los mismos términos que en épocas pasadas. Valgan algunos ejemplos para demostrarlo.

Así, Segismundo Moret escribía en 1888, en su ya famosa *Memoria sobre Política Internacional*, que ésta:

> [...] nace y se origina en dos causas fundamentales: sus intereses y su situación en el mundo. Por intereses de un país han de entenderse, no sólo sus necesidades políticas y económicas que buscan y exigen constante satisfacción, sino también aquellos elementos morales, aquellos precedentes y aquella manera de ser y de sentir que, confundiéndose con el instinto por lo arraigado y espontáneo, se han engendrado en su historia y son como resumen de las vicisitudes de un pueblo, de sus glorias como de sus tristezas [...]
>
> Así como este conjunto de intereses definen una de las bases de la Política Internacional de España, su situación geográfica y la distribución de sus territorios en el mundo determina las otras y le enseñan lo que debe temer y esperar de las demás naciones [...]
>
> Situadas las Antillas en el Golfo de México y en el Mar de las Indias y el Archipiélago Filipino, España ha de pensar constantemente en la manera de guardar y proteger sus posesiones, de antiguo y por diferentes países codiciadas.
>
> No faltarán, es cierto, complicaciones en la apreciación de los detalles y dificultades en la ejecución [...]. Mas si desde un punto de vista general la política internacional de la Regencia no ha de encontrar inconvenientes serios, no sería prudente ocultar que el éxito depende de dos cualidades poco frecuentes en la política española, la perseverancia y la lealtad [1].

El 20 de diciembre de 1926, Rafael Altamira, intelectual y profesor universitario español, pronunciaba una conferencia en el Centro de Intercambio Intelectual Germano-Español titulada «Cómo concibo yo la finalidad del Hispanoamericanismo», en la que indicaba que

> [...] para los españoles, para España, los pueblos todos del mundo, se clasifican muy naturalmente en estos tres grupos: Pueblos de tronco y de habla española; pueblos de tronco y de habla ibérica, y todos los restantes. Se comprende muy bien que, con relación a cada uno de estos tres grupos, la comprensión, la intimidad y el amor tengan que ser muy diferentes [2].

[1] Moret, S., Memoria sobre Política Internacional, 30 de noviembre de 1888, Archivo Palacio Real, Secretaría Particular, Leg. 1008 m.

[2] Altamira, R., «Cómo concibo yo la finalidad del hispanoamericanismo», *Conferencia en el Centro de Intercambio Intelectual Germano-Español*, Madrid, 1927, p. 5.

El tema sigue abierto y por eso en el «Anuario de América Latina de la Agencia Efe», se señalaba en 1989 que:

> La inminente ocasión del Quinto Centenario del 12 de Octubre de 1492 hace todavía más exigente y perentoria esta acción (en América). La viva sensibilidad para el pasado, tan reveladora de su peculiar vivencia, que ha caracterizado la comunidad, que se manifiesta aún para adaptar un nombre, porque cada nombre propuesto despierta los fantasmas de no concluidas experiencias: Hispanoamérica, Iberoamérica, América Latina, la Otra América, Mundo Ibérico, Mundo Hispánico, Amerindia, Indo-América, La Raza Cósmica, pero que sabe que tiene que ponerse de acuerdo en un destino, esa comunidad que por un extremo toca con la Comunidad Europea y, por el otro, con la Americanidad, manifiesta su hiperestesia ontológica en el propio y significativo debate sobre la designación y la significación de la fecha que se va a celebrar. Cada nombre representa una concepción diferente [3].

Como hemos visto, el trabajo que nos proponemos realizar, no exento de polémica, exige llevar a cabo una primera reflexión sobre lo que hemos venido en denominar la «delimitación de un estudio histórico».

Analizando cualquiera de los libros que se han escrito sobre la historia y la actual política exterior española, podemos encontrar en todos ellos una referencia constante: que uno de los objetivos permanentes de esa acción estatal era, y es, el de las relaciones con América. Ahora bien, cuando nosotros como historiadores de las relaciones internacionales queremos adentrarnos y profundizar en el significado de esta cuestión, se nos presenta una primera y muy significativa dificultad: ¿Qué entendemos por relaciones con América?

A esta cuestión podemos contestar de diversas maneras. Esas relaciones pueden hacer referencia a todo el continente americano, desde Alaska hasta la Patagonia. Estas relaciones también pueden aludir a la denominada América Latina, a Iberoamérica o Hispanoamérica. Pero aún caben utilizarse otros vocablos como el Mundo Ibérico, el Mundo Hispánico o la América Española. Todos estos nombres y adjetivos no son sólo formas de denominar las relaciones entre España y el con-

[3] *Anuario de América Latina de la Agencia EFE*, Madrid, 1989.

BIBLIOTECA DE GEOGRAFÍA COMPLUTENSE MADRID

tinente americano o términos que se pueden ir intercambiando o utilizando de forma alfabética o aleatoria, sino que cada uno de ellos representa una concepción política, ideológica, social o cultural; una imagen (definida por Kelman como «representación organizada de un objeto en un sistema cognoscitivo intelectual» [4]) y una percepción (entendida como la forma en la que una colectividad recibe y procesa la información sobre un tema, teniendo en cuenta la influencia de factores personales y sociales [5]) de un área geográfica concreta. Incluso se podría añadir que los resultados de estas actitudes se reflejarán en unos determinados proyectos en el proceso de elaboración y decisión de la política exterior del Estado.

Esta situación nos obliga a reflexionar sobre los términos que más comúnmente se han utilizado para calificar las relaciones de España con América: Hispanoamérica, Iberoamérica o Latinoamérica. Nuestro punto de partida será la forma en la que se va concretando tal denominación, a medida que se van restableciendo las relaciones y se formulen los objetivos oportunos en la política exterior española. Nuestro marco cronológico se extenderá desde la primera mitad del siglo XIX hasta el franquismo, aunque también realizaremos una breve incursión en los primeros años de la monarquía de Juan Carlos I con el fin de que el lector pueda enlazar con el presente más inmediato.

El método que utilizaremos para realizar este estudio no será, como hemos señalado en la introducción, el de la Historia diplomática clásica, sino el que nos ofrece la aún en construcción Historia de las relaciones internacionales.

La elaboración de una política exterior

Las definiciones sobre el concepto «política exterior» han sido diversas. De ellas, podemos destacar dos que, a nuestro entender, com-

[4] Cfr. Kelman, H. L., «Factores societales, actitudinales y estructurales de las relaciones internacionales», en *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales*, Madrid, 1979, pp. 257-273.

[5] Cfr. Allport, F. H., *Theories of perception and concept of structure*, Nueva York, 1955; F. Burillo, «Percepciones, actitudes y tensión internacional», *Revista de Occidente*, 57 (1986), pp. 175-186.

binan la sencillez con el realismo. Por un lado, la que nos ofrece Reynolds, según la cual «consiste en las decisiones y acciones de los gobernantes con objeto de alcanzar determinados objetivos a largo y corto plazo» [6]. Por su parte el argentino M. Amadeo señala que «La política exterior consiste en la acción que cada Estado desarrolla en el plano internacional. Esa acción puede desenvolverse de forma bilateral, respecto a cada uno de los miembros de la comunidad internacional, o en forma multilateral, en el seno de las organizaciones internacionales» [7].

La acción exterior de un Estado, por lo tanto, es una de las vertientes más importantes de su actuación a lo largo de la historia. Ahora bien, esa acción estará condicionada por lo que los politólogos han denominado el contexto interno e internacional, o los historiadores de las relaciones internacionales han calificado como «fuerzas profundas». No es éste el lugar para detenernos en el estudio de los factores condicionantes que actúan en el proceso de formación de decisiones en la política exterior española contemporánea, por cuanto ya ha sido objeto de atención en otro de nuestros trabajos. Sin embargo, sí queremos señalar que del conjunto de estos factores, que condicionarán la acción exterior española hacia América, destacaríamos los siguientes: el demográfico, la psicología colectiva, la opinión pública, los intereses económicos y los grupos de presión, entre los internos; el papel que en la estructura económica internacional tienen ambos actores y el *status* de potencia media que tiene España, entre los externos [8].

La política exterior de un Estado no es sólo el conjunto de acciones que la define, sino también los principios que las orientan o los objetivos a que sirven. En este sentido, Merle nos dice que

> Espacio, población, recursos, no son más que datos de la política exterior. Los imperativos que resultan no tienen un carácter absoluto; dejan lugar a un margen de iniciativa más o menos grande que per-

[6] Reynolds, P. A., *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, 1977, pp. 45 y ss.

[7] *Vid.* Amadeo, M., *Política Internacional. Los Principios y los Hechos*, Buenos Aires, 1970, pp. 119 y ss.

[8] *Vid.* Pereira, J. C., *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, 1983, pp. 71-103.

> mite a los dirigentes nacionales orientar a su país en un sentido determinado. Toda política supone una elección entre diferentes objetivos. La dirección de los negocios exteriores de un país depende, primeramente, de las condiciones en las cuales se efectúe la elección; depende, después, de la naturaleza de los objetivos perseguidos [9].

En efecto, la formulación de los objetivos de una política exterior, entendidos como aquellas metas estables que los Estados se proponen alcanzar en el plano internacional y para cuyo logro emplean los medios convenientes, no pueden ser consecuencia de decisiones precipitadas o que no se atengan a la situación real en la que se encuentra el Estado, sino que para que éstos puedan traducirse en resultados óptimos y beneficiosos para el conjunto de la sociedad, deben responder a los verdaderos intereses nacionales, deben ser flexibles cuando así se estime necesario o rígidos cuando las condiciones lo permitan, deben tratar de ser permanentes y tienen que estar relacionados con los medios de los que se dispone para lograrlos.

Por lo general, los objetivos en política exterior pueden ser divididos en tres grupos. En primer lugar, los denominados «objetivos de conservación», entre los que se encuentran la salvaguardia de regímenes políticos o la preservación de la integridad nacional; estos objetivos se apoyan siempre en el Derecho Internacional y en la libre determinación de los pueblos. En segundo lugar, los llamados «objetivos de expansión» que se manifiestan a través de la adquisición de nuevos territorios, la búsqueda de prestigio o la influencia en las mentalidades colectivas de otros pueblos; objetivos que se tratarán de alcanzar por la fuerza o la presión. Por último, el denominado «interés nacional», quizá uno de los más repetidos en las relaciones internacionales de difícil conceptualización y entre los que cabe distinguir los denominados intereses centrales (*core*), intereses de medio plazo (*mid-range*) e intereses de largo plazo (*long-range*); el conjunto de estos intereses puede ser concebido tanto para la defensa del mantenimiento de los valores internos de un Estado, como para el fomento de esos mismos valores en el exterior.

[9] Merle, M., *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, 1982, pp. 263 y ss.

Según el Derecho Internacional, las relaciones diplomáticas entre los Estados sólo se pueden desarrollar cuando éstos son considerados y reconocidos como tales por los miembros de la sociedad internacional. Para que alcancen esa consideración deben cumplir cuatro requisitos: a) que exista una población con carácter permanente; b) un territorio, delimitado por fronteras; c) una organización política que ejerza un poder sobre esa población y ese territorio; y d) que esa organización tenga soberanía, en el interior, a través de un pleno autogobierno y una independencia internacional. Éste será, pues, el primer paso que debieron dar españoles y americanos tras el proceso de independencia.

Restablecimiento y evolución de las relaciones diplomáticas

Uno de los acontecimientos históricos más importantes y con mayor transcendencia del siglo XIX será la independencia de Iberoamérica. Este hecho supondrá, por una parte, la liquidación del Imperio continental español y, por otra, el comienzo de un nuevo período en la historia de América.

Este evento ha dado lugar a una extensa literatura, en la cual muchos de los autores hablan de causas internas y externas para explicar su desencadenamiento y resultado. Entre ellos, Jaime Delgado [10] destacará entre las internas los factores culturales y la Ilustración, alude a la invasión francesa de España, las consecuencias que tendrá para América el cautiverio de Fernando VII, la actitud de los gobernantes españoles, el pensamiento absolutista, las gestiones diplomáticas con las potencias europeas, y el cambio de criterio que se produce en el régimen liberal de 1820. Con respecto a las causas externas destacan la repercusión en América de la política exterior española, la rivalidad continental hispano-inglesa, la intervención británica en el conflicto iberoamericano, la emancipación como problema europeo y el reconocimiento progresivo de la emancipación americana.

Autores como Manuel Lucena [11] señalan entre las causas internas la pésima administración metropolitana, la inmoralidad burocrática, el

[10] Cfr. Delgado, J., *La independencia hispanoamericana*, Madrid, 1960.

[11] Cfr. Lucena, M., «La Independencia», en *Historia de Iberoamérica*, Madrid, 1988, pp. 21-130.

régimen monopolista mercantil, la relajación de costumbres, la postergación de los criollos y mestizos, la servidumbre indígena, la tiranía, las crueldades y las restricciones culturales. Entre las causas externas se señalan el Enciclopedismo, la vinculación de los criollos a los centros políticos europeos, el papel de las sociedades secretas y culturales, la influencia de la independencia de Estados Unidos y la propaganda realizada por los jesuitas.

Muchas más podrían ser las aportaciones que aquí podríamos recoger para explicar las causas del proceso independentista utilizando éste u otro criterio, pero el objeto de nuestro trabajo es analizar las relaciones entre España y los Estados iberoamericanos, ya soberanos e independientes, desde el restablecimiento de las mismas. Otros autores en esta misma colección se van a ocupar parcialmente de este proceso y especialmente desde un punto de vista político durante el siglo XIX. Ahora bien, la cuestión que nos deberíamos plantear es la siguiente: ¿qué ocurrió después del proceso de independencia en las relaciones entre España e Iberoamérica y cómo evolucionaron hasta mediados de la década de los setenta en el siglo XX?

Tras la finalización de la Guerra de la Independencia en 1814, los gobiernos españoles durante el reinado de Fernando VII se negaron una y otra vez a aceptar el reconocimiento de las nuevas Repúblicas e incluso a establecer alguna relación con ellas. Una muestra de esta actitud durante este período fueron las palabras de Cea Bermúdez, que escribió a Mr. Canning el 1 de enero de 1825 lo siguiente: «el Rey no consentirá jamás en reconocer los nuevos Estados de la América española, y no dejará de emplear la fuerza de las armas contra sus súbditos rebeldes de aquella parte del mundo». Únicamente durante los gobiernos del Trienio Liberal se iniciaron negociaciones para llegar a algún acuerdo que fracasaron tras el retorno del sistema absolutista.

En 1833 se inició una nueva etapa en la historia de España, en la que se abordó por vez primera el problema del restablecimiento de relaciones diplomáticas con los nuevos Estados americanos. Los dirigentes españoles consideraron necesario estudiar, como primera medida, la forma en que se podían restablecer esas relaciones y de qué manera sería acogido por algunos sectores de la opinión pública y por las potencias europeas.

Las instrucciones de Martínez de la Rosa al marqués de Miraflores el 20 de febrero de 1834, para el desempeño de su misión que se le

había conferido en Londres, indicaba las intenciones y el criterio a seguir por parte del Gobierno español con respecto a este objetivo [12]. A su vez, desde octubre de 1834 comenzó a solicitar opinión en diversos sectores e instituciones del Estado como el Consejo Real, el Consejo de Gobierno y la Junta de Comercio de la Península. Deseosos los gobiernos de contar con el mayor respaldo, crearon una Comisión informadora el 30 de enero de 1836, presidida por el marqués de la Reunión de Nueva España, para que estudiara todos los aspectos que pudieran afectar a este asunto. Las respuestas fueron en su mayoría favorables y ello permitió que las Cortes aprobaran el Decreto de 4 de diciembre de 1836 propuesto por el Gobierno según el cual

> Las Cortes generales del Reino, autorizan al Gobierno de Su Majestad para que, no obstante los artículos X, CLXXII y CLXXIII de la Constitución política de la Monarquía, promulgada en Cádiz en el año de 1812, pueda concluir Tratados de Paz y Amistad con los nuevos Estados de la América Española sobre la base del reconocimiento de la independencia, y renuncia de todo derecho territorial o de soberanía por parte de la antigua Metrópoli, siempre que en lo demás juzgue el Gobierno que no se comprometen ni el honor ni los intereses nacionales.

El Decreto se promulgó y sancionó el 16 de diciembre de 1836.

Este Decreto sería, pues, la base jurídica que permitiría a España reconocer *de iure* a las diferentes Repúblicas, iniciándose así el proceso del restablecimiento de relaciones diplomáticas a través de la firma de Tratados de Reconocimiento, Paz y Amistad. El proceso fue largo, pues se extendió en el tiempo desde 1836 hasta 1894, al que habrá que añadir en 1903 el reconocimiento de Cuba como nuevo Estado independiente y en 1904 de Panamá. Un proceso complicado que nosotros no podemos estudiar detenidamente al ser objeto de otro trabajo específico en un libro de esta colección; habiendo sido analizado también por otros autores y muy especialmente por Jerónimo Becker y Jorge Castel [13].

[12] Castel, J., *El Restablecimiento de las Relaciones entre España y las Repúblicas Hispanoamericanas* (1836-1894), Madrid, 1955, pp. 9-11.

[13] *Vid.* Castel, J., *op. cit.*, y J. Becker, *La independencia de América (su reconocimiento por España)*, Madrid, 1922.

A pesar de ello, sí consideramos interesante detenernos brevemente en la forma en la que se va ampliando para España el área geográfica que denominamos Iberoamérica, ámbito en el cual se desarrollará la acción española.

En 1836 México fue el primer Estado con el que se restablecieron relaciones diplomáticas, ratificándose por parte de España el Tratado correspondiente el 14 de noviembre de 1837. El área iberoamericana se ampliaría cuatro años más tarde a Ecuador, con el que se firmó el Tratado en 1840 y se ratificó en 1841. Cuatro años más tarde le correspondería el turno a Chile, con el que ya se habían iniciado negociaciones desde 1827, ampliándolas con un nuevo Tratado en 1844 que se ratificó en 1845. En este mismo año se firmó el Tratado con Venezuela, que se ratificó en 1846. En el año 1847 se firmó, tras unas difíciles negociaciones, el Tratado con Bolivia, aunque las dificultades internas de este Estado impidieron su ratificación hasta febrero de 1861. El año 1850 supuso un paso importante en la ampliación del área iberoamericana, pues se firmó el Tratado con Costa Rica en mayo, que entró en vigor el mismo año, y con Nicaragua, en el mes de julio, que se ratificó en 1851. Por lo tanto, se puede afirmar que a mediados del siglo XIX España ya mantenía relaciones, más o menos intensas, con seis Estados.

El proceso se aceleró en la segunda mitad del siglo, iniciándose con la República Dominicana un hecho significativo como fue el de la ampliación de los contenidos de los tratados bilaterales que ya comenzaron a incluir otros temas que interesaban a ambas partes; así, en 1855 se firmó el Tratado que se ampliaba al comercio, navegación y extradición, ratificándose ese mismo año. Con Argentina ya se habían iniciado negociaciones en la década de los cuarenta, pero sólo en 1859 se pudo firmar el Tratado de reconocimiento, que se ratificó en 1860. Si en 1861 pudo ratificarse el Tratado con Bolivia y, por lo tanto, se iniciaron relaciones diplomáticas plenas, fue en 1863 cuando se firmó el Tratado con Guatemala, ratificándose en 1864. Un año más tarde se firmaron con El Salvador el Tratado de reconocimiento, que se ratificó en 1866, y con Perú un Tratado preliminar de paz, como consecuencia de la guerra entre este Estado y Chile contra España (1863-1866), que se completaría con un Tratado de paz y amistad en 1879, ratificado posteriormente. Con Paraguay se firmó un Tratado en 1880, que se ratificó en 1882.

Las negociaciones entre España y la República Oriental de Uruguay para llegar a establecer un Tratado fueron las más laboriosas y difíciles, pues si bien en 1841 se había firmado ya un primer Tratado, éste no fue ratificado por el Gobierno uruguayo y no entró en vigor. En 1845 un nuevo Tratado volvió a firmarse, pero quedó sin ratificar y un año más tarde otro reconocía la independencia del Uruguay en el contexto de la guerra civil que quedó de nuevo sin ratificar. Tras diversas vicisitudes se logró finalmente un nuevo Tratado en 1870, que no se ratificó por el Gobierno uruguayo hasta 1882. Con Colombia se firmó el Tratado en 1881, ratificándose el mismo año, y, finalmente, con Honduras se firmó en 1894, ratificándose al año siguiente.

De este modo, a finales del siglo XIX España mantenía relaciones con 16 Estados, es decir, con la mayoría de Iberoamérica, pero aún quedaban dos Estados para completar el área. A este amplio marco geográfico se le denominará en textos y documentos oficiales, de forma general, como «América» sin ningún calificativo o añadido más. El resto de los territorios aún bajo dominio español se encuadraban en las denominadas «provincias o territorios de Ultramar». Aún, pues, no encontramos un proyecto oficial concreto a desarrollar con estos Estados, si no era el de normalizar las relaciones con ellos; aunque sí se iniciaron desde la década de los ochenta las primeras iniciativas de carácter privado, que trataban de dar una nueva orientación a las históricas relaciones entre los pueblos de ambas orillas del Atlántico.

En el caso de Cuba, tras el «desastre del 98» se impuso una administración militar norteamericana desde el 1 de enero de 1899 hasta mayo de 1902, momento en el que los dirigentes cubanos asumieron el poder encabezados por su presidente Tomás Estrada Palma. En 1903 ya se produjo un primer canje de notas con España que permitió el intercambio de ministros, normalizándose de esta manera las relaciones, aunque sin que éstas fueran intensas, debido a la permanente y decisiva influencia norteamericana, bajo la fórmula recogida en la «Enmienda Platt» de 25 de febrero de 1901.

El último Estado con el que España restableció relaciones diplomáticas fue con Panamá, territorio incluido en la República de la Gran Colombia y de especial interés para Estados Unidos, por su situación geográfica y su papel como nudo de comunicación entre los dos océanos. Con la construcción del Canal de Panamá, el valor del territorio se incrementó enormemente, por lo que el Gobierno norteamericano

se decidió a controlarlo a través del acuerdo Hay-Herrán firmado en 1903. Las dificultades que surgieron para la ratificación del acuerdo por parte del Senado colombiano impulsaron a los norteamericanos, apoyados por los grandes terratenientes y la oligarquía, a promover un levantamiento interno que condujo a la separación de Colombia de la provincia de Panamá a principios del mes de noviembre de 1903, proclamándose así su independencia. El día 6 el presidente Theodore Roosevelt reconoció al nuevo Gobierno como «representante plenipotenciario de la Civilización», al mismo tiempo que los nuevos gobernantes accedían a las condiciones exigidas por el Gobierno norteamericano con respecto al Canal de Panamá (Tratado Hay-Bunau Varilla). Tras estos rápidos acontecimientos, la nueva República fue estableciendo relaciones con los otros Estados. El Gobierno español también reconoció a la República de Panamá el 10 de mayo de 1904, no sin dejar por ello de mostrar simpatía hacia el Gobierno de Colombia, tal y como indicó el representante español en Bogotá:

> El Gobierno de Su Majestad, en oposición a la conducta seguida por el resto de Europa, se abstuvo de reconocer a la República de Panamá, con el deseo de dar una prueba ostensible del afecto que Su Majestad el Rey, mi Augusto Soberano, siente hacia el Excelentísimo Señor Jefe de este Estado, y del cariño que España ha profesado siempre al noble pueblo colombiano.

A pesar de este reconocimiento, las relaciones entre ambos Estados no adquirieron una mayor relevancia hasta 1912, año en el que se firman ya los dos primeros convenios de carácter bilateral y en el que aparecen los primeros representantes diplomáticos.

Rupturas y permanencias en el primer tercio del siglo xx

El siglo xx daba paso, como hemos visto, a una nueva etapa en las relaciones entre España e Iberoamérica. El número de Estados había aumentado a 18, España seguía conmocionada por los acontecimientos que se habían producido en 1898 y el mundo caminaba hacia la I Guerra Mundial. En este contexto, si bien se habían normalizado las relaciones con todos los Estados a lo largo del siglo xix y principios

del XX, éstas ya se habían visto afectadas por algunos acontecimientos que las habían deteriorado o afectado negativamente, provocando con ello un alejamiento entre los gobiernos.

Así, se pueden señalar las acciones que se llevan a cabo en forma de intervenciones militares en torno a 1860 y, muy especialmente, durante los años de Gobierno de la Unión Liberal. Definidas por Jover como

> [...] forma de acción política externa propia de la burguesía moderada que rige la Península Ibérica entre 1843 y 1868, emprendida por razones de prestigio sin intención de alterar sustancialmente el *statu quo* celosamente defendido por las grandes potencias, con una deficiente técnica diplomática, y en una forma y con un estilo que transparentan bastante fielmente los ideales y la mentalidad de los grupos sociales que detentan el poder político [14].

Estas intervenciones adquirieron un cierto protagonismo en el área americana, pues en ella encontraremos la colaboración española (como consecuencia del Tratado firmado en Londres el 31 de octubre de 1861) con Francia y Gran Bretaña en la expedición a México (1861-1862); la peculiar guerra que enfrentó a Perú y Chile contra España (1863-1866), y, por último, la reincorporación a España del territorio de la República Dominicana, a petición del Gobierno dominicano y con el beneplácito de Francia, el 19 de mayo de 1861, a la que, tras unos resultados poco satisfactorios, hubo de renunciarse el 1 de mayo de 1865. Unido a todo ello y como un anticipo de lo que ocurrirá en 1898, se encontrará la situación interna de Cuba, territorio insular sobre el cual las presiones norteamericanas se irán acentuando desde mediados del siglo XIX.

Con todos estos condicionantes cabe preguntarse cuál era el balance de las relaciones entre España e Iberoamérica a principios del siglo XX. Dos interpretaciones hemos seleccionado de autores contemporáneos, conocedores, por otra parte, de la realidad internacional

[14] Jover, J. M., *Política, Diplomacia y Humanismo Popular en la España del siglo XIX*, Madrid, 1976, pp. 114-115, y Robles, C., *Paz en Santo Domingo (1854-1865)*, Madrid, 1987.

española, que nos ofrecerán su opinión y las acciones precisas que debían llevarse a cabo en esta amplia área geográfica.

Así, para Antonio Goicoechea:

> A partir de 1836, en que reconocimos la indepedencia de Méjico, nuestro único programa americano fue un indiferente aislamiento, que reemplazó a la declarada y sistemática hostilidad. La emancipación ha sido la línea divisoria que ha separado un período de odio de otro período de alejamiento y de olvido.

Ante esta débil situación, se pregunta cuál debía ser la orientación española hacia América: «No hay ni puede haber más que un ideal americanista: la hispanización de los pueblos hispánicos, la liberalización de las cadenas que les oprimen en una cuádruple dependencia; económica, de Inglaterra; literaria de Francia; inmigratoria, de Alemania y de Italia; política y constitucional, de los Estados Unidos»; los objetivos, por lo tanto, debían ser claros y precisos: «la unión aduanera, la ley privada uniforme y el establecimiento de Tratados de recíproca garantía» [15].

Para Jerónimo Becker, autor de varios trabajos sobre España y América, el problema de las relaciones hispano-americanas «no depende de nuestra voluntad», es algo «positivo que se impone a unos y otros, a españoles y americanos, porque es para nosotros el resultado de nuestra acción en el Nuevo Mundo durante más de tres siglos, y para las actuales sociedades americanas, la consecuencia de su origen y la necesidad de afirmar y robustecer los caracteres propios de su personalidad en el porvenir». Abordar claramente ese problema, señala Becker, no significa hablar

> [...] de cuestión alguna territorial, que no existe, ni puede existir, entre España y la América española, ni de aspiración alguna política, que está muy lejos de nuestro pensamiento, sino de algo más importante, de algo más grande, de algo que está por encima de españoles y americanos, y a lo cual nos debemos todos: del interés de la raza a

[15] Goicoechea, A., «La política internacional de España en noventa años (1814-1904)», en *Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Instituto Diplomático y Consular*, Madrid, 1922, pp. 67-70.

> que unos y otros pertenecemos; de esta raza española que, abrumada bajo el peso de su propia gloria, vive hoy reconcentrada en sí misma, reponiendo sus fuerzas.

Cuáles son, por lo tanto, las acciones que han de ponerse en marcha para alcanzar ese interés:

> Los que al tratar de las relaciones hispano-americanas hablan exclusivamente de tratados de comercio, de protección a la propiedad intelectual, etc., empequeñecen la cuestión; pues con ser todo eso muy importante, no es lo fundamental [...] sino en que allí viva, cada día más robusta, la tradición española; en que no se vaya poco a poco desnaturalizando el carácter español [...] y se conserven los rasgos característicos de nuestra raza, para que todos tengamos una sola raza, para que todos tengamos una sola y única patria [16].

Dos interpretaciones diversas, como hemos visto, que nos indican ya los diferentes criterios a aplicar en la nueva etapa que se iniciaba en el siglo xx en las relaciones diplomáticas entre España y América, caracterizadas, como veremos, por permanencias y rupturas hasta el franquismo.

En esta etapa el término oficial con el que se calificará a esta amplia zona de intereses españoles ya no será prioritariamente «América», sino que comenzará a utilizarse el término «Hispanoamérica». No obstante, la confusión en la terminología, relacionada también con la indefinición de los objetivos, será una nota constante por lo menos hasta el inicio de la década de los veinte. Así se puede comprobar, por ejemplo, en 1900, momento en el que un Real Decreto de 16 de abril creaba una Junta de Patronato y Organización con el fin de celebrar en Madrid un Congreso Social y Económico Ibero Americano. En él podemos leer frases como «nuestras relaciones con los pueblos americanos de origen ibérico», también «nuestras relaciones con la América latina», las referencias a la «raza que España tiene en América» o las «espirituales inclinaciones de afecto con los pueblos hispano-americanos». El ministro de Estado, Francisco Silvela, sin embargo, no se mostrará de acuerdo con el nombre «Ibero Americano» y optará claramen-

[16] Becker, J., *op. cit.*

te por el de «Hispanoamericano», pues así «se ajusta a la fórmula que legalmente puede emplear en términos oficiales este Gobierno» [17].

Estas imprecisiones terminológicas se relacionaban también con la falta de proyectos políticos concretos por parte de los gobiernos españoles en relación con Iberoamérica. La infraestructura diplomática era escasa, tal y como señaló el ministro de Estado español Faustino Rodríguez San Pedro, en el Congreso el 8 de enero de 1904. La pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas provocó un duro golpe en la balanza comercial española e impulsó el proteccionismo aduanero especialmente desde 1906, todo lo cual hizo que las relaciones comerciales con Iberoamérica se redujesen de forma considerable hasta el comienzo de la I Guerra Mundial.

Por el contrario, la emigración española hacia el continente americano se incrementó notablemente desde 1900 y, al mismo tiempo, se fue creando y consolidando una acción cultural que tenía como objetivo fortalecer las relaciones entre ambas partes, como estudiaremos posteriormente. La creación en 1885 de la «Unión Iberoamericana» supondrá un primer paso fundamental que impulsará la organización de Congresos, como el celebrado en 1900 (I Congreso Social y Económico Hispanoamericano), la publicación de revistas, la promoción de viajes de intelectuales y profesores universitarios, el apoyo a iniciativas como la elaboración de un *Diccionario de voces geográficas españolas*, dirigido por la Real Sociedad Geográfica de Madrid, o la creación en 1910 en Buenos Aires de un Instituto Cultural Español, gracias a la ayuda de la colonia española que existía en esta capital.

Como hemos visto, durante esta primera década serán las iniciativas privadas y no las oficiales, las que impulsen principalmente las relaciones entre España e Iberoamérica, después de los acontecimientos que se produjeron en 1898. Todo ello a diferencia de lo que ya estaban realizando Estados como Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia o el propio Estados Unidos, que reafirmará con gran fuerza la doctrina Monroe, tal y como nos señala F. Taylor Peck cuando escribe que

[17] Cfr. Real Decreto de 16 de abril de 1900 por el que se creaba una Junta de Patronato y Organización con el fin de celebrar en Madrid un Congreso Social y Económico Ibero-Americano, Ministerio de Estado.

> Gran Bretaña continuaba siendo el más influyente poder comercial, financiero y militar [...] Francia, que había ejercido una influencia cultural durante décadas, ejercía una nueva fascinación, entre los políticos radicales y los intelectuales y otras élites. Alemania tenía lazos con sus poblaciones en Brasil y al sur de Sud-américa, también como con varias administraciones nacionales militares; era muy admirada por los nuevos técnicos y científicos. Italia era venerada por su arte y música. Las influencias culturales de España y Portugal eran mucho menos importantes, aunque eran persistentes [18].

España, pues, estaba perdiendo una gran oportunidad para acrecentar su influencia y así lo señaló Rafael Altamira tras el viaje realizado a Argentina, Chile, México y Cuba, a iniciativa de la Universidad de Oviedo y sin subvención oficial, quien recogió sus impresiones en un libro titulado *Mi viaje a América*, donde mostraba un panorama desolador desde un punto de vista cultural, presentando, al mismo tiempo, un detallado programa sobre las acciones que de forma rápida debían desarrollar los Gobiernos españoles:

> [...] no quiero ser pesimista ni que me llamen impaciente; pero con mi experiencia en América puedo y debo decir que ya tarda en producirse, y que las demoras en estos asuntos internacionales —en el de América sobre todo— se pagan caras [19].

El estallido de la I Guerra Mundial fue un momento importante en la evolución de estas relaciones. La neutralidad española en el conflicto tuvo amplias consecuencias no sólo desde un punto de vista económico o político, como ha sido estudiado por diversos autores, sino también en la política exterior. El *status* de potencia media de España se vio confirmado durante la guerra y la inmediata posguerra; los dirigentes españoles decidieron transformar la fórmula canovista del «recogimiento» en la jurídica de la «neutralidad» y apostaron por una nueva acción exterior en la que Iberoamérica pareció ocupar un papel

[18] Davis, H. E.-Finan, J. J.-Taylor Peck, F., *Latin American Diplomatic History. An Introduction*, Baton Rouge y London, 1977, p. 146.

[19] Altamira, R., *Mi viaje a América*, Madrid, 1911, pp. 558-559.

relevante. La Sociedad de Naciones, preferentemente, sería el lugar preferido para desarrollar esa «ofensiva internacional».

El marqués de Lema, a la sazón ministro de Estado en 1915, indicó ya durante el trascurso de la guerra que el fortalecimiento de las relaciones con Iberoamérica era un objetivo básico del Gobierno, especialmente en materia económica, porque la interrupción del comercio normal entre América y Europa hacía que «España tenga una oportunidad de oro para captar los mercados hispanoamericanos» [20]. El mismo Altamira llegará a señalar que la guerra era el momento más oportuno para tomar ventajas en el mercado iberoamericano, «ahora o nunca», dirá en 1917.

El balance general que podemos hacer de esta coyuntura puede iniciarse señalando que los contactos culturales no se detuvieron, aunque tampoco se incrementaron notablemente, produciéndose, eso sí, un interesante debate sobre la importancia de las relaciones entre España e Iberoamérica, así como sobre el papel que en ellas podía tener Estados Unidos, especialmente tras la finalización del conflicto [21]. El hecho de que varios Estados decidieran aceptar la fecha del 12 de Octubre como fiesta nacional, tras la aprobación por un Decreto del Gobierno español de junio de 1918 en el que se declaraba ese día como «fiesta de la raza», fue también un indicador de que se estaban desarrollando algunas iniciativas más influyentes y decisivas, así como un cambio de actitud de los Estados iberoamericanos con respecto al papel de España.

Hubo también en este período un incremento de los medios para desarrollar esa nueva ofensiva. Más subvenciones para las misiones comerciales y las Cámaras de Comercio en Iberoamérica, donde se concentraban la mayor parte de las que tenía España. Se produjo a su vez una ampliación de los efectivos en el Servicio Exterior, llegando a adoptarse una medida significativa como fue la creación de la primera embajada española en este área, al elevarse de categoría la legación de

[20] *Vid.* Pike, F. B., *Hispanismo, 1898-1936. Spanish conservatives and liberals and their relations with Spanish America*, Notre-Dame, 1971, pp. 160-161, 172-174 y 237 y ss.

[21] *Vid.*, entre otros, Altamira, R., *España y el programa americanista*, Madrid, 1917; Rahola, F., *Programa americanista de postguerra*, Barcelona, 1917; Silva, J.-Francisco, V., *Reparto de América Española y PanHispanismo*, Madrid, 1918, y Suárez, A., *Supremo ideal hispanoamericano*, Cádiz, 1918.

Buenos Aires en julio de 1917. Aumentó también el número de consulados, en función de la emigración española, que se dirigía fundamentalmente a Argentina, Cuba y Venezuela. Se creó a su vez, en 1921, una Oficina de Relaciones Culturales, en el seno del Ministerio de Estado, dirigida básicamente a estimular y proteger la cultura y la lengua española en el extranjero.

Por último, se produjo un sensible aumento de los intercambios comerciales, aunque cuantitativamente su valor sólo representará entre 1916 y 1920 un total del 15,4% de las exportaciones y el 14,4 % de las importaciones españolas, es decir, muy por debajo de las que mantuvieron Francia o Gran Bretaña en la misma área. No obstante, este cambio provocó una mayor atención a esta vertiente de la política iberoamericana española que impulsó, entre otras cosas, la organización del Primer Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar.

La dictadura de Primo de Rivera dará paso a una nueva etapa que podemos dar por finalizada en abril de 1931. A lo largo de todos estos años el dictador español quiso superar ese nivel de «amistad, hermandad y colaboración», sin resultados muy satisfactorios, que había caracterizado las relaciones entre España e Iberoamérica hasta 1923, haciendo que la política española hacia la comunidad iberoamericana fuera más realista y, desde luego, ofreciera un saldo más favorable. Como señaló en una de sus intervenciones en la Asamblea Nacional:

> Yo repito, y no sé si la idea la he expuesto alguna vez, que una de las inquietudes más graves que sentí al hacerme cargo de este puesto, tan alto, tan inmerecido y tan lleno de dificultades para mí, fue el 12 de octubre del año 1923, cuando hube de acompañar a S. M. al Paraninfo de la Universidad Central, el día de la Fiesta de la Raza [22].

La interpretación primorriverista del «hispanoamericanismo», tal y como se definía en este período, reflejaba la posición o la visión conservadora del Nuevo Mundo, excluyendo cualquier idea imperial. Era, más bien, una concepción compatible con la de autores como Ganivet o Ramiro de Maeztu, en el sentido de que España había agotado sus fuerzas de expansión material y debía concentrarse en enaltecer la

[22] Primo de Rivera, M., *Intervenciones en la Asamblea Nacional*, Madrid, 1930, p. 373.

unión espiritual con los pueblos de habla hispana. En esta unión España debería jugar el papel de líder, de portavoz de las demandas y los intereses iberoamericanos, al mismo tiempo que de representante del bloque iberoamericano en la Sociedad de Naciones. Los valores espirituales deberían ser ampliamente desarrollados, pues con ello se acrecentaría ese acercamiento, considerado beneficioso para todos. Así lo expresaba el ministro de Estado Yanguas en 1929:

> No es ya un interés nuestro, de España, es un interés de todas las Repúblicas hispanoamericanas, buscar fomentar amorosamente aquello que les es común, para mantener la confraternidad entre ellas, y para soldar cada vez más fuertemente los vínculos que las ligan y que pueden ser los que de manera más firme aseguren su independencia [...] La civilización española es un elemento necesario en la vida de la Humanidad [23].

Esta interpretación, que irá acompañada de medidas concretas, chocará, no obstante, con el panamericanismo norteamericano. Una tendencia que hunde sus raíces en los años 1899 y 1900 y que se acelerará tras la I Guerra Mundial. El fuerte componente económico de la misma, la aplicación con gran fuerza de la Doctrina Monroe, que el secretario de Estado Hughes reinterpretó en 1923 señalando que «es la expresión de una política de interés vital para la seguridad nacional e inofensiva para los intereses legítimos de América del Sur y del resto del mundo, que no ponen barrera alguna a la más amplia cooperación en favor de la paz y de la inteligencia mutua» [24]; y las intervenciones militares en el continente para dejar patente la defensa de esos objetivos nacionales, que llegaron a hacer que el Almanaque de Gotha inscribiera en 1924 como «protectorados» norteamericanos a Cuba, la República Dominicana, Haití y Panamá, fueron las manifestaciones más

[23] Yanguas, J. M., «Perspectivas de nuestra política exterior», en *Cursos de Ciudadanía*, Madrid, 1929, pp. 348-349, y Pike, F. B., *op. cit.*

[24] *Vid.* Barcia, C., *La política exterior norteamericana de la posguerra*, Valladolid, 1924, y *Doctrina Monroe y Cooperación Internacional*, Madrid, 1930; Fernández-Shaw, F. G., *Hispanoamericanismo, Panamericanismo, Interamericanismo*, Madrid, 1960; Ghiraldo, A. *Yanquilandia bárbara. La lucha contra el Imperialismo*, Madrid, 1929, y Palacios, A. L., *Nuestra América y el imperialismo Yanqui: la lucha contra el imperialismo*, Madrid, 1930

ostensibles, frente a las que España poco pudo hacer. El propio ministro Yanguas llegaría a señalar que la Doctrina Monroe

> [...] practicada desde Washington, suena, inevitablemente, a algo de absorción, de hegemonía, de imperialismo, por mucha que sea la atenuación que a esta política haya marcado en sus declaraciones la gran República norteamericana [25].

A pesar de estas dificultades, es evidente que el balance que ofrece la política con Iberoamérica hasta 1931 es mucho más positivo que en el período anterior. Se llevaron a cabo importantes reformas en el Ministerio de Estado cara al desarrollo de una política específica hacia el continente americano. Se aumentaron las representaciones diplomáticas, pues de 11 en 1923 se pasó a 14 en 1930, así como el número de miembros de las mismas, de 27 a 34. Notablemente importante, por su significación, fue la elevación de categoría de las legaciones de Chile y Cuba a embajadas, así como el aumento en el número de consulados y miembros de los mismos, de 276 a 291 [26]. Todo ello fue acompañado de un sensible aumento de los presupuestos económicos.

Este incremento en el número de medios para el desarrollo de la acción exterior española se vio complementado por iniciativas importantes aunque de distinta valoración: organización de congresos y exposiciones, siendo la Exposición Iberoamericana de Sevilla en 1929 la más significativa; envío de misiones militares a varios Estados; desarrollo de las comunicaciones; firma de tratados y convenios de muy variada índole; incremento de las relaciones económicas y creación de una infraestructura adecuada; aumento de las visitas oficiales, frustradas por la siempre anunciada y nunca producida de Alfonso XIII; intensificación de los intercambios culturales; desarrollo, por último, de algunas otras actividades de carácter más simbólico, así como la política llevada a cabo por la España de Primo de Rivera en la Sociedad de Naciones, organismo en el que quiso poner de manifiesto que actuaba en muchas ocasiones como portavoz del mundo hispánico, pueden cerrar este análisis general.

[25] Yanguas, J. M., art. cit.

[26] Cfr. Pereira, J. C., «Primo de Rivera y la diplomacia española en Hispanoamérica: el instrumento de un objetivo», en *Quinto Centenario*, 10 (1986), pp. 131-156.

El resultado final fue netamente positivo en comparación con las etapas anteriores. No obstante, no se alcanzaron los objetivos previstos y ello, creemos, por varias razones: imposibilidad de competir con el panamericanismo, recelos e intereses encontrados en las Repúblicas iberoamericanas, percepción equivocada por parte de los dirigentes españoles de la nueva realidad internacional impuesta en el mundo desde el final de la «Gran Guerra» y concepción «conservadora» del iberoamericanismo, aunque con mayores elementos pragmáticos.

La aparición en España de un nuevo régimen político como fue la II República provocó la división entre los diversos sectores de la población de Iberoamérica, especialmente entre los españoles allí residentes. Por un lado, estaban aquellos que mostraron un enorme entusiasmo por la caída de la Monarquía, a la que consideraban culpable de muchos de los grandes problemas que había padecido España, algunos de los cuales les habían obligado a emigrar; sectores que se vieron apoyados por las asociaciones republicanas españolas, como el Centro Republicano de Buenos Aires, que existía ya desde hacía más de 25 años. Por otro lado, se encontraban los españoles fieles a la Monarquía, que consideraban a la República como el medio a través del cual el comunismo triunfaría en España. A nivel oficial, algunos Gobiernos iberoamericanos se convirtieron en los primeros en reconocer a la República, como fueron los casos de México y Uruguay, aunque otros, más conservadores, como el caso de Colombia, no ocultaron sus recelos ante los nuevos dirigentes.

A partir de 1931, la política exterior republicana trató de estrechar más los lazos con las Repúblicas iberoamericanas, sin distinción del carácter político de sus Gobiernos e incluso llegando a ser el único Estado europeo que reconoció a algún Gobierno revolucionario, como en el caso de Grau San Martín en Cuba en septiembre de 1933. Se mostraron también muy interesados los gobiernos republicanos en intervenir en la resolución pacífica de los conflictos interamericanos. No disminuyó de forma destacada el interés de Madrid por lograr el utópico objetivo de sustituir a Estados Unidos del papel central que ocupaba en Iberoamérica, especialmente utilizando de nuevo la Sociedad de Naciones, donde se barajó la posibilidad de que España liderara de algún modo a los Estados iberoamericanos y, por último, se llegaron a elaborar planes precisos de actuación en Iberoamérica [27].

[27] *Vid.* Egido, M. A., *La concepción de la política exterior española durante la Repúbli-*

Otra vez, no obstante, los dirigentes españoles tuvieron que hacer frente a tres retos condicionantes para el logro de sus objetivos: a) las dificultades e inestabilidad de la política interior española; b) la difícil coyuntura internacional en la que esa acción específica iba a desarrollarse y c) el fortalecimiento del panamericanismo norteamericano a través de la política de «buena vecindad». Todo ello hizo que el confusionismo, la precipitación y la vuelta a concepciones anteriores caracterizasen en muchas ocasiones la política iberoamericana de los dirigentes republicanos. Una muestra de esta situación nos la ofrece el embajador español en Chile, Ricardo Baeza, en agosto de 1933, cuando escribe en un informe enviado al ministro Zulueta que

> [...] se dibujan ahora tres tendencias internacionales que se hallan claramente limitadas y definidas. —De un lado, la tesis hispano-americanista, patrocinada por nosotros y secundada débilmente por Portugal, tesis que tiene una sólida base de cultura y comunidad de origen y tradiciones que llega al fondo de los espíritus. Frente a esta tendencia, y muchas veces contra ella, aparece el panamericanismo, patrocinado a ultranza por los EE.UU., que se esfuerzan en crear una coincidencia continental, disipando al mismo tiempo los recelos que inspira su actuación; y por último, el latinoamericanismo, que propulsa Francia e Italia con gran energía y que trata de demostrar a estos países americanos que no pueden considerarse como insignificantes sus aportaciones respectivas de cultura y población—. Ninguna de estas tendencias, de diversa forma expansiva y de variado contenido espiritual, predomina exclusivamente sobre las demás, y estos países, que sienten en el fondo toda la debilidad de su posición internacional y que, por otra parte, se hallan solicitados por las fuerzas de atracción de diversas potencias procuran hábilmente no entregarse a ninguna de ellas y hacen lo posible para equilibrarlas, compensando sus efectos, a fin de obtener las mayores ventajas de cada uno de los solicitantes [...] [28].

ca, Madrid, 1987; Tabanera, N., *Las relaciones entre España e Hispanoamérica durante la Segunda República, 1931-1939: la Acción Diplomática Republicana*, Tesis Doctoral, Valencia, 1990, y Neila, J. L., «España y el modelo de integración de la Sociedad de Naciones (1919-1939)», en *Jornadas de Historiografía-Hispania*, Madrid, 1989 (en prensa).

[28] Cfr. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), leg. R 941, exp. 2, despacho n.º 89, Embajador de España en Santiago de Chile a Ministro, 16 de agosto de 1933.

Las reformas que se produjeron en el Ministerio de Estado, así como la creación de organismos de acción política, migratoria, comerciales y culturales, trataban de llevar a la práctica los objetivos establecidos por los nuevos dirigentes españoles. Pocas modificaciones se hicieron, no obstante, en el Servicio Exterior, siendo destacada la elevación de categoría de la legación española en México a embajada en mayo de 1931, completada con la misma medida en 1933 con respecto a la de Brasil. Las dificultades presupuestarias, así como los problemas políticos, hicieron que se redujeran el número de legaciones y consulados, como de igual modo el personal diplomático que pasó de 40 miembros en 1931 a 35 en 1936 y 30 al año siguiente.

Durante la II República las actividades culturales hacia el mundo iberoamericano adquirieron una enorme importancia, al considerar un gran número de republicanos que a través de la cultura sería posible el afianzamiento de la democracia y el progreso entre los hombres y las naciones. Los instrumentos de esta acción fueron diversos e iban desde la colaboración con instituciones privadas, al impulso dado a la Junta de Relaciones Culturales o la firma de acuerdos concretos para la difusión de la cultura. Zulueta llegará a decir que «los problemas hispanoamericanos, pues, se sitúan en el terreno de la cooperación intelectual y de la labor cultural», y por ello habría que lograr

> [...] el desarrollo en común de esta cultura nuestra. Enriquecer, acrecentar entre todos este tesoro, que es de todos. Desenvolver esta nuestra cultura literaria y científica, moral e intelectual, para que, en unión de las otras culturas de diferentes países y grupos de pueblos, contribuya eficazmente al desarrollo de la total cultura humana y al progreso general del mundo [29].

El balance de este corto pero intenso período de la historia española puede ser bien definido con un término: un proyecto. En efecto, aunque desde 1931 se abandona en gran parte la concepción conservadora del iberoamericanismo, aplicándose unos planteamientos liberales o progresistas, las tradicionales dificultades que condicionaban la acción exterior de España en Iberoamérica no sólo no desaparecieron

[29] Zulueta, L. de, «Las relaciones hispanoamericanas: España y América», *Revista Comercial*, 24 (1932), pp. 135-137.

sino que se incrementaron por la difícil coyuntura internacional que se inició tras el estallido de la crisis económica de 1929. Nuevos proyectos, sin embargo, se elaboraron, algunos de ellos realmente originales como el denominado «Plan P», cuyo autor fue J. M. Doussinague, pero no pasaron de ser eso, proyectos. [30] No obstante será en el ámbito cultural donde se consigan los mayores éxitos durante esta etapa.

De la guerra al franquismo: hacia una Comunidad de Naciones

Ya durante el triunfo del Frente Popular y más concretamente desde el inicio de la Guerra Civil en 1936, comenzó a producirse una quiebra importante en las relaciones, que en principio no fue estatal pero sí político-ideológica, entre España y los Estados iberoamericanos. En primer lugar, la ruptura comenzaría por los propios representantes diplomáticos españoles en Iberoamérica, la mayoría de los cuales mostraron su rápida adhesión a los rebeldes, con las excepciones de los cuatro embajadores que se quedaron prácticamente solos en sus representaciones y los encargados de negocios de Bolivia y la República Dominicana, además del ministro en El Salvador. Una proporción aún mayor de adhesiones a las fuerzas sublevadas se manifestó en los consulados y viceconsulados.

A partir de estos primeros días, al igual que se había producido la división política y militar entre los españoles, también se desencadenará desde un punto de vista diplomático. Los representantes fieles a la República, los ya existentes así como los que fueron enviados desde el verano de 1937 en un primer intento de recomponer el Servicio Exterior, trataron de defender la legalidad del Estado al que representaban y los derechos diplomáticos y consulares que les correspondían por ello. Por otra parte, desde la «España nacional» se comenzó una rápida acción para crear una infraestructura diplomática que defendiera los intereses del «Gobierno Nacional de España», puesta en marcha por J. A. de Sangróniz, una de cuyas áreas geográficas más importantes fue Iberoamérica.

[30] AMAE, leg. R 748, exp. 6, «Plan P», s. f.

Una segunda etapa en este proceso rupturista llegó con el reconocimiento *de iure* a los Gobiernos españoles. Fue significativo que dos Estados iberoamericanos fueran los primeros en reconocer al Gobierno franquista a los tres meses del inicio de la guerra: Guatemala y El Salvador (8 de noviembre de 1936). Posteriormente lo harían Nicaragua el 27 de noviembre de 1936; Uruguay el 17 de febrero de 1939; Perú el 18 de febrero; Bolivia el 24 de febrero; Venezuela el 25 de febrero; Argentina el 26 de febrero; Paraguay el 2 de marzo y Ecuador el 29 de marzo, es decir, antes de terminar la guerra ya 10 Estados habían reconocido al «Gobierno Nacional» de Franco, como el único legítimo de España.

A fines de 1945, sin embargo, cuando la propuesta mexicana de condena al régimen de Franco va teniendo más apoyo internacional, los miembros de la Junta Española de Liberación —el máximo órgano del exilio en México— hicieron pública su estrategia para conseguir la restauración de la República en España, uno de cuyos principales objetivos sería el del reconocimiento diplomático del Gobierno republicano en el exilio [31].

Muy pronto, el 28 de agosto de 1945 México lo reconocería, Guatemala lo haría el 10 de septiembre de 1945, Panamá el 13 de septiembre y Venezuela el 8 de noviembre. Los reconocimientos de estos últimos Estados se debieron más a factores de política interior que a otras razones. Otros Estados suspendieron sus relaciones o fueron reconociendo al régimen de Franco en función de la evolución de las relaciones internacionales.

Poco a poco, no obstante, el Gobierno republicano en el exilio sólo iba a contar con el único e importante apoyo de México, que no reconocerá nunca al régimen de Franco, restableciendo las relaciones con España en marzo de 1977.

En el caso de Guatemala, y tras un golpe de Estado encabezado por C. A. Castillo Armas, que derrocó a Jacobo Arberiz, las relaciones diplomáticas se reanudaron con el Gobierno de Franco en 1954, firmando al año siguiente un convenio comercial, con la rígida dictadura de Castillo Armas. Con Panamá y por influencia norteamericana se

[31] Rubio, J., «Los reconocimientos diplomáticos del Gobierno de la República Española en el exilio», *Revista de Política Internacional,* 149 (1977), pp. 77-87.

restablecerán relaciones con el régimen de Franco a principios de los años cincuenta, firmándose el 18 de marzo de 1953 un Tratado de Paz y Amistad entre los dos Estados. Con Venezuela, por último, tras la corta duración de la experiencia constitucional dirigida por la populista Acción Democrática, un golpe de Estado en 1948 abrió paso a una nueva etapa en la historia de esta nación, en la que los dirigentes conservadores tuvieron empeño en reconocer al régimen de Franco, lo que harían en 1951.

Una tercera ruptura se produciría entre las comunidades de españoles en Iberoamérica, e incluso en el seno de los diferentes pueblos iberoamericanos. En las primeras, la división entre pro-republicanos y pro-franquistas se hizo patente pronto; los primeros, integrados en muchos casos por emigrantes e intelectuales; los segundos, por aquellos españoles con intereses económicos, políticos y financieros que se encontraban integrados en las oligarquías criollas de los diferentes Estados. El impacto emocional de la Guerra Civil española y el proceso de internacionalización de la misma provocaron reacciones diversas y en muchos casos enfrentadas entre los pueblos iberoamericanos. La actitud de firme apoyo al Gobierno legítimo republicano por parte del Gobierno de Lázaro Cárdenas, el primer apoyo gubernamental firme que recibió la República, y, por el contrario, las actitudes claramente partidistas de las dictaduras de Guatemala, El Salvador o Nicaragua en favor de Franco, a quien alentaron en su lucha contra el comunismo y la defensa de la religión y la patria, pueden ser citados como ejemplos significativos.

En este contexto rupturista, no obstante, cabe citar dos actitudes importantes adoptadas por algunos gobiernos iberoamericanos ante la Guerra Civil española. Por un lado, los intentos de mediación iberoamericana en el conflicto español, iniciados por el Gobierno de Uruguay y con el claro o mediatizado apoyo de otros Estados, que fueron continuados por los de Argentina, Cuba y Chile; todos ellos fracasaron aunque significaron un firme deseo por parte de algunos gobernantes americanos por impedir una lucha fratricida entre los españoles. Por otro lado, es de destacar también la actitud adoptada por algunos representantes diplomáticos iberoamericanos acreditados en España que comenzaron desde el inicio de la guerra a conceder el derecho de asilo en sus representaciones; basándose en el Tratado de Derecho Penal Internacional de 1889, la Convención sobre Asilo de 1928 y la Conven-

ción sobre Asilo Político de 1933, algunos diplomáticos iberoamericanos tuvieron un papel decisivo en la protección de los 7.500 asilados que hubo en 32 representaciones diplomáticas acreditadas en Madrid. Por su especial significación puede destacarse la labor del embajador chileno Aurelio Núñez Morgado, decano del Cuerpo Diplomático y principal interlocutor en esta cuestión con el Gobierno republicano, así como de los representantes de Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay [32].

El 1 de abril de 1939 terminaba la Guerra Civil española y se iniciaba una larga etapa en la historia española que se extenderá en el tiempo hasta 1975. El Gobierno de Franco ya había comenzado una firme ofensiva diplomática desde marzo de 1939 cuando empezó a firmar una serie de tratados como representante de un Estado soberano e independiente: Tratado hispano-portugués de Amistad y No Agresión de 17 de marzo de 1939; adhesión al Pacto Antikomintern el 27 de marzo de 1939 y Pacto hispano-germano de Amistad y No Agresión del 31 de marzo de 1939.

Los nuevos dirigentes del régimen español y especialmente Francisco Franco y Luis Carrero Blanco, que ocupan el primero y segundo puesto respectivamente en la estructura piramidal y jerárquica del proceso de toma de decisiones en la política exterior franquista, planificaron desde 1936 una estrategia de cara a la definición e instrumentación de la posición de España en las relaciones internacionales sobre la base de tres ideas-fuerza: a) la duración, es decir, la pervivencia del régimen y del propio Franco a pesar de las condiciones internas del país o la cambiante coyuntura internacional; b) el ansia patética, pero oculta, por conseguir el reconocimiento internacional del régimen franquista; c) el anticomunismo, idea de gran utilidad, porque éste fue uno de los argumentos principales que se utilizaron para justificar el golpe de Estado de julio de 1936, se empleó también ante el mundo al explicar que este acto fue realizado en defensa de la civilización occidental y especialmente de Europa, sirvió a su vez como medio de legitimación y validez de los principios políticos instaurados en 1939 y, por último,

[32] *Vid.* Rubio, J., *Asilos y canjes en la Guerra Civil española*, Barcelona, 1979, y Núñez Morgado, A., *Los sucesos de España vistos por un diplomático*, Buenos Aires, 1941.

se utilizó para hacer valer ante los principales gobiernos occidentales la importancia de que Franco y su régimen se mantuvieran ante los posibles cambios que se pudieran producir en la sociedad internacional, especialmente en lo que hacía referencia a las relaciones con la URSS.

Esta estrategia dio lugar a la elaboración de un conjunto de objetivos en la acción exterior estatal, que de forma resumida pueden ser los siguientes: a) el Africanismo; b) el Iberismo; c) la Hispanidad; d) la percepción occidental y católica de Europa y e) el Catolicismo. Como colofón de todo ello, la idea de creación de un Imperio cuyos límites se perfilaron de forma clara por J. M. de Areilza y F. M. Castiella:

> En la Península, la restitución pura y simple del Peñón de Gibraltar, y en el Continente africano: La incorporación a nuestra soberanía de la región occidental de Argelia y de las zonas de hinterland indispensables a nuestras posesiones de Ifni y Río de Oro, logrando así —en torno a Marruecos— una continuidad de tierra española entre el Mediterráneo y el Atlántico. La devolución de los territorios que Inglaterra y Francia nos arrebataron en el Golfo de Guinea. La extensión, por último, de nuestro Protectorado marroquí a la totalidad del Imperio Xerifiano, con inclusión, claro es, de la ciudad de Tánger [33].

De estos objetivos, el que a nosotros nos interesa en este trabajo es el de la Hispanidad. Ya desde la Guerra Civil española se fue elaborando todo un pensamiento y una acción muy determinada sobre el continente americano. Como escriben E. González y F. Limón [34], la Hispanidad entendida desde una perspectiva franquista estaba integrada por cuatro fundamentos: a) la raza («Hoy, Día de la Raza y fiesta de la Hispanidad, podemos ofrecer al mundo y a nuestros hermanos de América, el fruto de un año de trabajo, el resurgir de un pueblo, el ímpetu de una juventud, el espíritu de una raza, ejemplo glorioso de sacrificio y hondo espiritualismo», escribirá *Arriba España* en octubre de 1937); b) el Imperio («3.-Tenemos voluntad de Imperio, afirmamos que la plenitud histórica de España es el Imperio. [...] Respecto a los países de Hispanoamérica, tendemos a la unificación de cultura, de in-

[33] Areilza, J. M. de-Castiella, F. M., *Reivindicaciones de España*, Madrid, 1941.

[34] Gonzalez, E.-Limón, F., *La Hispanidad como instrumento de combate*, Madrid, 1988.

tereses económicos y de poder. España alega su condición de eje espiritual del mundo hispánico como título de preeminencia en las empresas universales». Los 26 puntos de la Falange Española y de las J.O.N.S.); c) Comunidad de intereses económicos (el Nuevo Estado debe emprender «una política de realidades, basada en el intercambio mercantil e industrial, en tratados que favorezcan los intereses respectivos, en la divulgación de nuestros valores intelectuales, para que vuelvan nuevamente los ojos a la vieja metrópoli, los que se apartaron de ella por la intromisión descastadora de otras nacionalidades ajenas a la gran familia hispánica», escribirá *El Adelantado de Segovia* en octubre de 1938); d) la Hispanidad como instrumento polémico y de combate («los españoles católicos y misioneros, audaces y conquistadores que realizaron los mayores hechos de construir la unidad de sus tierras, de sus hombres y de sus conciencias, y descubrir en los mares ignotos mundos nuevos, todo lo ganaron combatiendo con fe y con tesón, sin temor ni desmayo. La España que ahora renace de esta guerra santa y dolorosa, de esta nueva Reconquista, no puede torcerse con claudicaciones ni mediaciones», señala *El Pensamiento Navarro* en octubre de 1938).

Partiendo de estos presupuestos, desde 1936 hasta 1975 tanto Franco como otros dirigentes políticos, así como todo un amplio conjunto de pensadores e ideólogos del régimen, se refirieron de forma continua al continente americano bajo el concepto de «Hispanoamérica». Valgan como muestra los siguientes textos:

> Nuestro deseo de compenetración con los pueblos hispanos, en este momento, es parte esencial de nuestro programa, de nuestra mirada hacia el futuro. Cuando termine la guerra, no intentaremos la empresa de redescubrir América, sino de acercarnos a ella y tender nuestros brazos hacia las naciones salidas de nuestra entraña, como a hijos a quienes se ve luego del camino áspero y largo, con más amor que antes, con una comprensión más viva y más abierta de los motivos, afanes, dolores e ideales [35].

> España no puede, y no quiere, perder de vista, a los pueblos que, allende el Atlántico, comparten con ella formas de vida y cultura. En

[35] Palabras del Caudillo, 19 de abril de 1937-19 de abril de 1938, s. l., 1938, p. 184.

los últimos años ha sido ésta una constante de nuestra política exterior. [...]. Nadie duda hoy de que los Estados europeos tenemos una obligación, ineludible e inaplazable, para con aquellos de otros continentes que, con seriedad y empeño, tratan de hacer frente a su futuro. Sobre esas realidades España ha ido edificando un diálogo eficaz con los pueblos hermanos, con los que hemos concertado, en un espacio de tiempo corto, acuerdos y convenios de toda índole. Es una España renovada la que trata de cooperar con unos países pujantes que luchan por elevarse social y económicamente.

En la perspectiva, que se contempla ya para el futuro, la Hispanidad tiene que ser algo sólido y concreto. Una auténtica comunidad de pueblos hermanados por la sangre, la cultura y la religión. Pero también, por unas realidades económicas comunes, una conciencia social común y una presencia política en el mundo también común [36].

El otro gran pilar es la Comunidad Hispánica de Naciones, una entidad que no tiene una base jurídica y contractual, sino espiritual, y que está integrada por el conjunto de pueblos nacidos de la obra repobladora y civilizadora de España en Asia y América y a los que une la hermandad racial, una historia paralela y una común concepción cristiana del mundo. [...]

La fraternidad hispánica no es sólo uno de los puntos cardinales de la política exterior española del último cuarto de siglo, sino que es, además, una de las más firmes exigencias espirituales y geopolíticas de la vida de las naciones que se extienden por la ruta colonizadora de los Austrias españoles. Y toda la acción diplomática de España está inicialmente condicionada por su peculiar condición de ser el único Estado europeo de la Comunidad Hispánica de Naciones, hecho que sólo tienen el paralelo de Inglaterra en relación con la Commonwealth [37].

Tras la elaboración de estos objetivos, muy condicionados por las características políticas del régimen franquista, así como por las propias condiciones internas de los diferentes Estados iberoamericanos, se comenzaron a crear los medios adecuados para alcanzarlos. Sin duda alguna, como veremos a lo largo de las siguientes páginas, va a ser en este largo período cuando se establezcan los medios más amplios que

[36] *Pensamiento Político de Franco*, Tomo II, Madrid, 1975, pp. 827-828

[37] Martín Artajo, A., *Hacia la Comunidad Hispánica de Naciones*, Madrid, 1956.

haya utilizado nunca un Gobierno español en relación con Iberoamérica. Los resultados, no obstante, no serán todo lo satisfactorios que se previeron y, en algunos aspectos, no fueron muy diferentes de los alcanzados en etapas históricas anteriores.

Hubo, en primer lugar, un conjunto de amplias reformas internas del Ministerio de Asuntos Exteriores, en el cual los asuntos relacionados con Iberoamérica tuvieron una especial importancia. Todos los ministros de Asuntos Exteriores tuvieron un gran interés por esta área geográfica, a la cual viajaron a menudo fortaleciendo así los lazos entre ambas partes. Este interés se demostró también a través de la creación de un numeroso Servicio Exterior que se extendió por todos los Estados iberoamericanos, incluido México con el que a pesar de no tener relaciones diplomáticas, se mantuvieron siempre representantes oficiosos y con el ministro Castiella se iniciaron relaciones consulares y comerciales. Este deseo por mantener continuos contactos con todos los Estados se pudo apreciar también en el caso de Cuba, donde, tras el triunfo de la Revolución encabezada por Fidel Castro en 1959, España no rompió sus relaciones diplomáticas a pesar del claro antagonismo existente entre los dos regímenes políticos.

El número de tratados y acuerdos de todo tipo que se firmaron entre España y los Estados iberoamericanos fue muy elevado, siendo especialmente relevante en materia económica. De este modo las relaciones comerciales entre ambas partes se desarrollaron intensamente desde principios de los años cuarenta y sufrieron un llamativo retroceso tras el estallido de la crisis económica de 1973. El factor económico adquirirá una enorme importancia en ciertos momentos de este período histórico, como será la ayuda del Gobierno argentino de Perón al régimen español aislado internacionalmente y con graves problemas económicos internos (Acuerdos 30-X-1946 y 9-IV-1948).

Si esta última faceta en las relaciones entre España e Iberoamérica es fundamental, lo será también la acción cultural. Ya desde la creación del Consejo de la Hispanidad en noviembre de 1940, antecedente del Instituto de Cultura Hispánica, que se creará en 1945, se tratará de desarrollar una labor cultural intensa tanto como un medio para unificar actitudes, intereses y objetivos, como un fin en sí mismo, del que no estaba excluido el intento de construir y de adquirir un papel privilegiado en la tan deseada «Comunidad Hispánica de Naciones».

Por último, la acción exterior española tendrá también una faceta multilateral, por cuanto en las relaciones entre España y los Estados iberoamericanos actuarán de condicionantes varios hechos. En primer lugar la denominada «cuestión española», en el seno de la Organización de Naciones Unidas. Por otro lado, los intentos por parte de la España franquista de competir con el imparable papel de potencia hegemónica que tenía Estados Unidos en el continente americano. Finalmente, el progresivo acercamiento de España a los proyectos de integración y organizaciones interamericanas, expresados de forma patente en la Organización de Estados Americanos [38].

La crisis tan profunda que atravesó el régimen de Franco desde 1973, y más concretamente desde septiembre de 1975, provocó recelos y un distanciamiento con algunos Estados Iberoamericanos. Fue significativo que al entierro del general Franco sólo asistiera un Jefe de Estado iberoamericano, el general Pinochet, que, por el contrario, no asistió a la fiesta de exaltación del Rey Juan Carlos I el 27 de noviembre de 1975. El primer mensaje del monarca español y, muy especialmente, los discursos que pronunció en el primer viaje que realizó al continente americano un Jefe de Estado español, en los meses de mayo y junio de 1976, abrían paso, sin duda, a una nueva era en las relaciones entre España e Iberoamérica que tendrán en el año 1992 una nueva oportunidad para su fortalecimiento y mutua comprensión.

[38] Cfr. Enrich, S., *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985)*, Madrid, 1989.

Capítulo II

HISPANOAMÉRICA, IBEROAMÉRICA, LATINOAMÉRICA: TRES PROYECTOS PARA UN MISMO OBJETIVO

América en el constitucionalismo español

En la historia contemporánea de la mayor parte de los Estados, hay un momento en la evolución política de los mismos que marca el inicio de una nueva era. Ese momento puede representarse de una forma ilustrativa con la aprobación y puesta en vigor de una Constitución. El término «Constitución» sólo puede aplicarse a la norma fundamental que respeta unos presupuestos o valores políticos de carácter liberal. Así se puso ya de manifiesto en el artículo 16 de la conocida «Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano», proclamada por la Asamblea Nacional francesa en 1789, afirmándose en la misma que «toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada y la separación de poderes no está establecida, no tiene Constitución». La influencia de este texto fue fundamental en América y Europa, tal y como se puso de manifiesto en las primeras constituciones liberales como la americana de 1787, la francesa de 1791 o la española de 1812.

Si la Constitución así definida es la norma escrita, dotada de rigidez y elaborada de forma solemne, que limita el poder estatal y garantiza las libertades individuales, también constituye la norma que regula los principios fundamentales de la organización, estructura y ejercicio del poder estatal. En nuestra opinión, además de estas características, los textos constitucionales representan siempre el inicio de una nueva etapa en la historia de un Estado, recogiéndose en ellos los objetivos o los fundamentos básicos por los cuales habrá de regirse esa comunidad o entidad estatal. Partiendo de esta realidad, consideramos necesario

analizar la forma en la que en las constituciones y leyes españolas se recoge el tema de América.

Muchos han sido ya los trabajos que han tratado de establecer cuáles son los rasgos característicos del constitucionalismo español y, sobre todo, las causas de la inestabilidad constitucional [1]. Nosotros no nos vamos a ocupar de este tema, pero sí queremos poner de manifiesto que esta inestabilidad no solamente será el reflejo de la deficiente y débil estructura política del Estado, sino también de la inexistencia, durante la mayor parte de la historia contemporánea, de la democracia como sistema político y forma de vida, pero además de la ausencia de objetivos precisos y permanentes en la acción política del Estado. Todo ello, pues, se reflejará en las referencias que sobre América encontramos en las constituciones y leyes españolas.

En la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812 se dice en su artículo 1 que «la Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios», añadiendo el artículo 5, apartado 1, que «todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos» son españoles, así como los libertos que pudieran adquirir la libertad. Se insiste, pues, en la nacionalidad y pertenencia a un mismo grupo social de todos los hombres y tierras de la denominada América española. No obstante, junto a esta referencia humana encontraremos también alusiones al territorio en el que conviven estos españoles y así se dice en el artículo 10 que el territorio español incluye en «la América septentrional, Nueva España con la Nueva Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América Meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y el Atlántico». El artículo 174 declara taxativamente que «el Reino de las Españas es indivisible», de este modo queda patente que en la primera de las Constituciones españolas están perfec-

[1] *Vid.*, entre otros, Sánchez Agesta, L., *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1974; Tierno, E., *Leyes Políticas Españolas Fundamentales* (1808-1936), Madrid, 1968, y Tomás, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, Barcelona, 1976.

tamente delimitados no sólo el ámbito territorial del reino, en el que se hace una extensa referencia al continente americano, sino también los derechos y libertades de los ciudadanos de ambos hemisferios.

Tras las vicisitudes por las que atraviesa España desde 1812 y el proceso independentista en América continental, las referencias concretas a Iberoamérica prácticamente desaparecerán en los textos constitucionales. Así, el Estatuto Real promulgado en Aranjuez el 10 de abril de 1834 no contiene ninguna referencia expresa. En la Constitución del 18 de julio de 1837, a Isabel II se la denominará «Reina de las Españas», con competencia para dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias y con limitaciones para la enajenación, cesión o permuta de los territorios españoles, así como en la ratificación de tratados de alianza ofensiva o especiales de comercio. En esta Constitución se volverá a insistir en que la nacionalidad española se adquiere por el nacimiento en los dominios de España. Referencias que en su mayor parte se vuelven a repetir en la Constitución del 23 de mayo de 1845, destacándose tanto en una como en otra que «Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales». Como se puede apreciar limitadas referencias a América e inclusión de los asuntos relacionados con los territorios ultramarinos españoles en ámbitos legislativos especiales.

Después de la revolución de 1868, la nueva Constitución de 1 de junio de 1869 recoge en su mayor parte los planteamientos de los anteriores textos constitucionales, destacándose en el artículo 74 que el rey no sólo necesita la autorización para enajenar, ceder o permutar cualquier parte del territorio español, sino también para «incorporar cualquier otro territorio al territorio español». En esta Constitución se dedica el título X a las provincias de Ultramar, señalándose en el artículo 108 que «las Cortes Constituyentes reformarán el sistema actual de gobierno de las provincias de Ultramar, cuando hayan tomado asiento los Diputados de Cuba o Puerto Rico, para hacer extensivos a los mismos, con las modificaciones que se creyeren necesarios, los derechos consignados en la Constitución». Intento de reforma, pues, que los acontecimientos internos de España van a impedir convertir en realidad.

Fue significativo que en el proyecto de Constitución Federal de la República Española que se presentó a las Cortes Constituyentes el 17 de julio de 1873, se establecía en el artículo 1 del título I que los te-

rritorios que formaban la Nación española eran además de los Estados peninsulares los de Cuba y Puerto Rico, mientras que el artículo 2 se señalaba que las islas Filipinas y territorios africanos «componen territorios que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estado por los poderes públicos». Una diferencia importante que distingue a los territorios americanos del resto, sobre la que se insiste en el artículo 44. Destacado será también que en el título XIII se conceda a Cuba y Puerto Rico plena autonomía económica-administrativa «y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación», incluso la de «darse una Constitución política».

Tras este proyecto fracasado, la Constitución de la Monarquía Española de 30 de junio de 1876 dará paso a una de las etapas más estables política y constitucionalmente de la historia española. En este texto se insiste en parecidos términos a los de los anteriores, en las cuestiones relativas a la nacionalidad o la potestad del rey en materia de política exterior. No obstante, en el último título, el XIII, se hace una referencia expresa al «Gobierno de las provincias de Ultramar», señalándose en el artículo 89 que dichas provincias serán gobernadas por leyes especiales, aunque también se podrían aplicar las mismas que en la Península, indicándose además que «Cuba y Puerto Rico serán representadas en las Cortes del Reino en la forma que determine una ley especial que podía ser diversa para cada una de las provincias». Esta referencia concreta se completará con un artículo transitorio en el que se indicará que el Gobierno «determinará cuándo y en qué forma serán elegidos los representantes a Cortes de la isla de Cuba». Esta precisión en un sentido intemporal, no ayudará, desde luego, a la búsqueda de una solución adecuada al problema cubano, creando una insatisfacción e inestabilidad que culminará en 1898.

Después de la pérdida efectiva de todos nuestros territorios en la América continental e insular, los dirigentes españoles se verán obligados a adoptar una nueva actitud ante el continente. En el aspecto que nosotros estamos estudiando habrá que esperar a la Constitución republicana de 1931 para que encontremos nuevas referencias.

En efecto, en esta Constitución aparece la más amplia declaración que en materia de política exterior se ha hecho en la historia del constitucionalismo español. Destacará, en primer lugar, las amplias referencias a la política de paz y acatamiento a las normas del Derecho Internacional por parte del nuevo Estado. Por otro lado, se afirma sin

titubeo la utilización de la diplomacia abierta y la primacía de los tratados sobre la ley en las relaciones exteriores. Por último, se insiste en el apoyo y la fe que el nuevo Estado tiene en la Sociedad de Naciones. Todo ello hará que esta Constitución se considere un modelo en la Europa de entreguerras, al conseguir algo que hasta el momento no se había logrado por otros Estados: la armonización completa de las reglas del Derecho público interno y las del Pacto de la Sociedad de Naciones.

Criterios de actuación que se aplicarán a las relaciones exteriores de la República con respecto a América, área hacia la cual se realiza en el artículo 24 una alusión especial: «A base de una reciprocidad internacional efectiva, y mediante los requisitos y trámites que fijará una ley, se concederá ciudadanía a los naturales de Portugal y países hispánicos de América, comprendido el Brasil, cuando así lo soliciten y residan en territorio español, sin que se pierdan ni modifiquen su ciudadanía de origen», reconociéndose también el derecho de reciprocidad.

El carácter autoritario del régimen de Franco impidió que España tuviera una Constitución, siendo sustituida por las llamadas Leyes Fundamentales del Reino. Integradas por siete Leyes, encontramos en ellas algunas referencias a América. Así en la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958), se señala que «España, raíz de una gran familia de pueblos, con los que se siente indisolublemente hermanada, aspira a la instauración de la justicia y de la paz entre las naciones», uniendo todo ello al primero de los principios, «España es una unidad de destino en lo universal». Será ya en la Ley Orgánica del Estado (1967) cuando se especifiquen de una manera muy concreta las amplias potestades que tiene el Jefe del Estado en materia de política exterior, que afectarán a las relaciones con Iberoamérica, y la limitadísima participación de las Cortes (Ley Constitutiva de las Cortes) en el proceso de control de la misma.

Referencias más o menos concretas al mundo iberoamericano en los textos constitucionales españoles, que enlazan con la actual Constitución de 1978. De ella, sobre la que se ocuparán otros autores, destacaremos el artículo 56, apartado 1: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las na-

ciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes».

En definitiva, como hemos podido ver, las alusiones territoriales del área americana se van difuminando y pasan del detalle con que se citan en la Constitución de 1812 a la generalización que encontramos en la de 1978 «Comunidad histórica». Por otro lado, observamos también una continuidad constitucional en lo que se refiere al tema de la adquisición de la nacionalidad española por parte de los ciudadanos iberoamericanos, en el papel privilegiado que los jefes de Estado tienen en todo aquello que se ocupe de las relaciones con Iberoamérica y en la excepcionalidad con que se abordan las leyes a aplicar en los territorios bajo dominio español. Por último, destacaríamos algunas notas de originalidad como las que se pueden hallar en los textos y leyes del siglo xx. En suma, pocas y breves referencias a América en las constituciones, proyectos y leyes españolas en el siglo xx, y cuando éstas se producen adolecen de una persistente reiteración de planteamientos que, realmente, sorprenden al estudioso pero que ayudan a comprender mejor los objetivos y resultados de la acción española en América [2].

Hispanoamérica: el objetivo nacional

Si la continuidad, la limitación temática y la imprecisión son las notas que caracterizan, en nuestra opinión, las referencias que sobre América se hacen en los textos y leyes constitucionales españolas, también es cierto, por otra parte, que América en su conjunto es uno de los objetivos permanentes de nuestra política exterior contemporánea. Las cuestiones, por lo tanto, a resolver serían las siguientes: ¿cuáles son

[2] En este sentido cabe hacer una referencia a la estrecha relación existente entre la continuidad que se puede observar en algunas de las vertientes o actuaciones de nuestra política exterior, y la propia continuidad constitucional a pesar de la aparente inestabilidad. Asi lo indica M. Artola cuando escribe que «una renovada lectura de los textos constitucionales me ha llevado a concluir que, en contra de la mayoría de los cambios políticos constantes en nuestra historia contemporánea, la realidad fue mucho más matizada, y aún más allá, que en el fondo no existió entre 1837 y 1931 más que un único texto constitucional», *El modelo constitucional español del siglo xix*, Madrid, 1979, p. 2. En parecidos términos expresa su opinión Esteban, J. de, *Esquemas del Constitucionalismo Español* (1808-1976), Madrid, 1976.

los fundamentos de ese objetivo?, ¿cuándo y cómo se plantearon?, ¿existen varias propuestas en torno a ese objetivo?, ¿cómo se combinan objetivos y proyectos?, partiendo del conocimiento que tenemos de la evolución de las relaciones entre España e Iberoamérica, así como de las referencias que sobre este tema se encuentran en el constitucionalismo español. Reflexiones que nos permitirán pasar a analizar posteriormente los medios por los que se pretenden alcanzar los objetivos previstos, así como los resultados finales del proceso.

El concepto y objetivo que denominamos Hispanoamérica o hispanoamericanismo es, sin duda, el más permanente de cuantos vamos a analizar en este capítulo, así como el más complejo y el que fundamentalmente se utilizará para definir las relaciones entre España y el continente americano por parte de los gobiernos españoles durante la época contemporánea. Las razones de este hecho son de muy diversa índole y así se puede señalar, en primer lugar, las que nos indican que éste es un concepto que abarca una variada gama de intereses y sentimientos que hacen difícil su concreción conceptual. Asimismo, algunos autores indican la existencia de varios tipos de hispanoamericanismo como pueden ser el cultural, el económico, el religioso o el «Imperial». En tercer lugar, la utilización continua de este objetivo por parte de los gobiernos españoles, no significará que los fundamentos teóricos y las decisiones que se adopten para alcanzar las metas previstas sean similares, aunque sí que existan una serie de factores de continuidad. Por último, dentro de este concepto se suelen incluir otros que en ocasiones se confunden, se utilizan como sinónimos o se consideran consecuencia de él, tales como «Hispanismo», «Hispanidad» o «Comunidad Hispánica de Naciones».

Primeramente consideramos que es importante delimitar el ámbito geográfico al que se aplica este concepto. Esa área que denominamos Hispanoamérica hace referencia, según la mayoría de los autores, a las naciones del continente americano de habla española. Esa delimitación, pues, comprende a los siguientes Estados: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Estos 18 Estados serán también el ámbito geográfico sobre el que centraremos nuestro estudio.

En este amplio conjunto de Estados existe un conjunto de valores y tradiciones comunes, que comprenden desde la utilización de una

misma lengua a la consecución de unos ideales políticos y unos deseos de independencia precisos, que han facilitado la mutua colaboración y la búsqueda de soluciones multilaterales a los problemas colectivos. Por otra parte, la problemática interna de cada uno de ellos, así como los intentos de las grandes potencias por controlar o dominar el continente, han hecho que las dificultades para alcanzar los logros comunes establecidos por gran parte de los dirigentes de las respectivas naciones se hayan visto en muchas ocasiones malogrados. Así lo reconoce, entre otros, Alberto Sepúlveda cuando señala que fueron la Revolución Industrial y la Revolución Francesa con sus transformaciones rupturistas las que

> [...] provocaron la desintegración del Imperio y las convulsiones que llevaron a golpes de estado, guerras civiles y a la falta de un desarrollo económico y político del nivel que se diera en los pueblos de habla inglesa. Entre 1800 y los finales de la década de 1950 se produjo un siglo y medio en el cual alemanes, escandinavos, ingleses y franceses, entre otros, se modernizaron mientras las naciones hispanas estuvieron sumidas en cotas considerables de atraso y, como consecuencia, en una situación de dependencia en el plano internacional [3].

Sobre esta amplia y problemática área geográfica se desarrollará la denominada política hispanoamericana. El hispanoamericanismo ha sido definido de muy diversas maneras. Para algunos autores es sencillamente la doctrina que tiende a la unión espiritual de todos los pueblos hispanoamericanos y a la revalorización de lo que tienen en común con España. Para otros, es la forma en la que se caracteriza la política que España llevó a cabo con la antigua América española, donde «la vida, la raza, común denominador de las civilizaciones aborígenes y el idioma son el aglutinante especial que da unidad a aquellas tierras». De forma individual, autores como Fernández-Shaw sostienen que el término engloba tanto a las naciones que han tenido una relación con España como a la propia España y en cuya base se encuentra la doctrina Bolívar, que es americanista, no es unilateral, tiene un carácter defensivo, es más democrática y al mismo tiempo pacifista;

[3] Sepúlveda, A., *España y América Latina. Un estudio de política internacional*, Madrid, 1985, p. 14.

este concepto se opone al panamericanismo, en cuya base se encuentra la doctrina Monroe, en el que domina el sustrato geográfico y no un sustrato histórico que permite establecer un sistema aglutinante de las naciones hispanoamericanas, en una comunidad política supranacional basada en la unidad de origen y de destino histórico [4]. El profesor Hernández Sánchez-Barba sostiene que «la doctrina hispanoamericana constituye un vínculo firme con el pasado cultural operativo, lo que de ninguna manera supone una renuncia a lo que, de suyo, constituye su objetivo más ambicioso y querido: la recuperación de su propia soberanía peculiar que, para ellos, se encuentra profundamente anclada en los vínculos y coherencias que peculiarizan la comunidad» [5]. Por último, otros estudiosos como Lorenzo Delgado señalan que es una manifestación de una potencia situada entre el centro y la periferia del sistema, que desea proteger y reafirmar su identidad cultural con los pueblos americanos, con el fin de confirmar su propia autonomía nacional e internacional [6].

El punto de partida para comprender y explicar el significado del Hispanoamericanismo como un objetivo de la política exterior española, debe estar en el análisis del término, convertido rápidamente en el mito de la «Hispanidad». El concepto «Hispanidad» fue creado en el seno de los sectores conservadores y profundamente católicos españoles, entre finales del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX. Para Abelardo Bonilla el concepto y el término fue creado por Ángel Ganivet a través de su obra *Idearium Español* (1896); en ella el escritor granadino presenta al espíritu católico como fundamento y explicación al mismo tiempo de la grandeza y decadencia de España, mostrando una crítica continua frente a alguno de los hechos pasados y postulando que España debía de llevar a cabo una expansión cultural basada en lo que denomina «Confederación intelectual o espiritual», para lo que se exige: «primero, que nosotros tengamos ideas propias para imprimir unidad a la obra; y segundo, que las demos gratuitamente, para facilitar su propagación» [7].

[4] Cfr. Fernández-Shaw, F. G., *Hispanoamericanismo, Panamericanismo, Interamericanismo*, Madrid, 1960.

[5] Hernández Sánchez-Barba, M., *Historia de América*, Madrid, 1981, p. 2.

[6] Delgado, L., *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica*, 1939-1953, Madrid, 1988, p. 16.

[7] Ganivet, A., *Idearium español y el porvenir de España*, Madrid, 1957, p. 98, y Bo-

Las consecuencias de toda índole que provocó el «desastre del 98» dieron lugar a un amplio movimiento «regeneracionista» en España, uno de cuyos elementos será el americanismo, dando lugar así al nacimiento de una concepción liberal de la «Hispanidad». Este amplio movimiento, estudiado por autores como Tierno Galván, Tuñón de Lara o Mainer [8], estaba integrado, básicamente, por la burguesía profesional, cuyos intereses económicos eran más cercanos a los de los grupos dominantes y que compartía el poder político con ellos, aunque en el ámbito local. El positivismo, como ideología; el proceso de transformación económica; el desarrollo urbano, ámbito privilegiado en el que se desenvolverán en sus actividades; las críticas a la administración y al sistema político inoperante; el reto de la modernización y la aplicación de una nueva idea de nación, perfilaron los límites de este movimiento y ayudaron a caracterizar la concepción liberal del americanismo, en la cual encontramos

> [...] la vindicación de una historia que no había tenido continuidad económica *natural* –la del coloniaje–, el testimonio de una realidad sociológica que tendió a verse con ojos favorables en sus fines (la presencia americana de fuertes contingentes emigratorios españoles), la urgencia de una afirmación de latinidad creadora (que, como se verá pronto, tuvo el concurso interesado de muchos intelectuales transatlánticos) y la posibilidad de una expansión económica para una industria en crisis de superproducción [9].

La recepción en el continente americano de esta concepción regeneradora de las relaciones entre España y América fue amplia y, en general, positiva (V. Arreguines, M. Ugarte, J. E. Rodó, etc.). Las iniciativas pronto se multiplicaron, aunque prácticamente todas tendrán un carácter privado, sin el apoyo oficial: creación o consolidación de aso-

nilla, A., «Concepto histórico de la Hispanidad», *Cuadernos Hispanoamericanos*, 120 (1959), pp. 247-254.

[8] Tierno, E., *Costa y el Regeneracionismo*, Barcelona, 1961; Tuñón de Lara, M., *Costa y Unamuno en la crisis de fin de siglo*, Madrid, 1976, y Mainer, J. C., «Un capítulo regeneracionista: el Hispanoamericanismo (1892-1923)», *De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo*, Madrid, 1977, pp. 149-203. Con un carácter general, *vid.* Abellán, J. L., *La idea de América*, Madrid, 1972.

[9] Mainer, J. C., art. cit., p. 157.

ciaciones, organización de Congresos, publicaciones, viajes al continente americano (entre los que destacan los de Rafael Altamira y el jurista Adolfo Posada), desarrollo universitario de los estudios americanistas, etc. A través de todos estos ámbitos y actuaciones, personalidades como Labra, Altamira, Posada, Azcárate, expusieron sus planteamientos preconizando el inicio de una nueva era en las relaciones entre España y América, superadora de la crisis intersecular, en la que debían estar presentes factores tales como la común identidad cultural, la raza y el idioma como elementos de unidad, el compartir sentimientos e ideales, la tradición histórica o la configuración a lo largo de los siglos de una personalidad hispanoamericana [10].

Con la dictadura de Primo de Rivera observaremos que hay ya una acción estatal concreta que tiene en Hispanoamérica un objetivo bien definido en su política exterior. La «Hispanidad» volverá a ser interpretada, no obstante, desde una concepción conservadora. Pensadores como Eugenio d'Ors, Giménez Caballero, Maeztu, Pemartín, Zurano y tantos otros, retomarán esa interpretación del hispanoamericanismo basada en la misión histórica de España, la exaltación de la idea imperial, el catolicismo y la raza como elementos de cohesión [11].

Para algunos autores, el término «Hispanidad» surge en ambientes ultraconservadores y como proyección de un nacionalismo tradicionalista durante la II República. Su origen puede estar en los artículos del sacerdote Zacarías de Vizcarra, afincado en Buenos Aires, quien resucitó el mito de Santiago identificándolo con España y deduciendo de él la misión de nuestro país en América y en el mundo, y así en su trabajo «El Apóstol Santiago y el mundo hispano» escribe que

> [...] en una correría evangélica tan rápida como arrolladora, llegó (Santiago) hasta el confín del mundo entonces conocido, recorrió a

[10] *Vid.* Pike, F. B., *Hispanismo, 1898-1936. Spanish conservatives and their relations with Spanish America*, Notre Dame, Indiana, 1971, y Zuleta, E., «La idea de América en el pensamiento español contemporáneo (1900-1936)», *Boletín de Ciencias Políticas y Sociales*, 24 (1979), pp. 5-42.

[11] Pike, F. B., *op. cit.*, Pemartín, J. M., *Valor del hispanoamericanismo en el proceso total humano hacia la unificación y la paz*, Madrid, 1927; Pla, J., *La misión internacional de la raza hispánica*, Madrid, 1928; Zurano, E., *Alianza hispano-americana*, Madrid, 1926, y Martínez de Velasco, A., «España e Iberoamérica (1900-1931)», *Proserpina*, 1 (1984), pp. 51-57.

> lo largo y a lo ancho la Península Ibérica y fundó en ella la Iglesia española, que había de ser a su vez, con el tiempo, Madre fecunda de otras veinte iglesias, en mundos desconocidos de América y Oceanía [...]. La paternidad espiritual de Santiago impone deberes que fácilmente descuidamos y olvidamos (porque) la Iglesia española es la Iglesia de Santiago [12].

Desde su punto de vista, pues, la Providencia tenía reservada a España nuevos destinos para combatir las amenazas luterana y masónica, y especialmente ella, y toda la hispanidad, debía cumplir con tres objetivos precisos: derrotar al Anticristo y a toda su corte de judíos; destruir la «secta de Mahoma» y restituir el culto católico en Constantinopla.

En este contexto conservador señalan algunos estudiosos del tema la importancia que tiene la obra del portugués Antonio Sardinha, teórico del integralismo peninsular y autor de la obra *La Alianza Peninsular*, traducida al español en 1930 con prólogo de Ramiro de Maeztu, que termina con unas elocuentes palabras:

> [...] ya presentimos bien dónde nos conduce la fuerza secreta de nuestro genio, del genio inmortal de la gran madre Hispania. Eje de la civilización, por el íntimo y completo consorcio de todas sus tendencias hacia el Absoluto, con la llamarada sagrada del cristianismo, Hispania salvó antaño, por la Cruz y por la espada, a la Humanidad de una noche profunda y casi sin esperanza [...] ¡Arriba hispanos de ambas márgenes del Atlántico! Y que las estrellas del cielo y las olas del mar vean otra vez la gesta de una raza que nació para darse a Dios y a los hombres en un sacrificio ardiente y jubiloso [13].

Desde la revista *Acción Española* (1931-1937), órgano teórico del monarquismo tradicional durante la II República, se consagró el término «Hispanidad». Esta publicación, administrada por Eugenio Vegas, y en la que tuvo un papel fundamental Ramiro de Maeztu, fue el lugar escogido para la difusión de trabajos de autores españoles, como el padre Vizcarra, pero también de un importante número de autores his-

[12] Vizcarra, Z. de, «El apóstol Santiago y el mundo hispánico», *Acción Española*, 15 (1932), pp. 384-400.

[13] Sardinha, A., *La Alianza Peninsular*, Madrid, 1930, pp. 373-374.

panoamericanos como Pablo Antonio Cuadra o Alfonso Junco. Su papel más importante va a ser, no obstante, la difusión de las ideas y de la obra de Ramiro de Maeztu *Defensa de la Hispanidad* (1934), considerada como la aportación más importante del hispanismo, desde esta concepción conservadora. No nos vamos a ocupar del contenido de esta obra, por cuanto existe un trabajo monográfico sobre este tema en esta misma colección, aunque sí consideramos interesante destacar algunas referencias que hace Maeztu en sus trabajos, al considerar que América era obra de España, y que puesto que ésta lo era del Catolicismo, aquella también formaba parte privilegiada de la religión católica, por lo que el fundamento del «ser» de América era la catolicidad. Desde este punto de vista Maeztu hará una reflexión apologética de la Monarquía católica y tradicional, poniendo de manifiesto que tras renegar continuamente de la hispanidad era ahora, en la crisis de entreguerras, cuando España debía optar por el rechazo a las áreas y los modelos políticos europeos que habían fracasado y debería volverse hacia el mundo americano iniciando una acción basada en valores como el de la defensa del espíritu universal contra el de secta, el estoicismo, el trascendentalismo, la vocación civilizadora, la igualdad de todos los hombres y su liberación por la fe y la cultura, frente a los cismas y los monopolios; de esta manera,

> La misión histórica de los pueblos hispánicos (por oposición a los anglosajones) consiste en enseñar a todos los hombres de la tierra que si quieren pueden salvarse, y que su elevación no depende sino de su fe y de su voluntad [14].

Esta interpretación, que contará con el apoyo de amplios sectores de la Iglesia Católica, se volverá más beligerante, más contundente en sus afirmaciones y demandas de una acción rápida, cuando los teóricos del fascismo español elaboren su teoría del hispanismo. Ramiro Ledesma Ramos, con *La Conquista del Estado*, y Onésimo Redondo o José Antonio Primo de Rivera serán los principales exponentes de estos planteamientos, en los que en la configuración del Estado nacional-

[14] Maeztu, R. de, *Defensa de la Hispanidad*, Madrid, 1934, p. 65, y Morodo, R., *Acción Española. Orígenes ideológicos del franquismo*, Madrid, 1980.

sindicalista que se propugnaba desde su perspectiva, se consideraban fundamentos incuestionables la religión y la tradición imperial «(El Imperio) es el ideal máximo de un pueblo [...] el más grande estimulante para las individualidades destacadas [...] el vehículo más poderoso de las ideas nacionales», escribirá Onésimo Redondo; por su parte, Primo de Rivera dirá: «España no se justifica por tener una lengua, ni por ser una raza, ni por ser un acervo de costumbres, sino que España se justifica por una vocación imperial para unir lenguas, para unir razas, para unir pueblos y para unir costumbres en un destino universal» [15]. Sin duda alguna, el ámbito geográfico ideal para crear ese Imperio era América.

La mayor parte de los dirigentes republicanos, tanto de la izquierda como de la derecha, hablaron insistentemente de Hispanoamérica en sus discursos y escritos. Su conceptualización y objetivos eran similares a los anteriormente analizados por parte de los sectores conservadores, pero se pensaba que tanto desde posiciones liberales como de izquierda aquéllos cambiarían en el fondo y en la forma. Sorprendentemente la continuidad fue más destacada que la ruptura. Valga como ejemplo uno de los textos más interesantes sobre esta materia escrito por Luis de Zulueta, ministro de Estado, republicano de izquierda y buen conocedor de la realidad americana por sus viajes y escritos. En él señala que en las relaciones con Hispanoamérica hay tres factores que las condicionan y exigen una acción concreta: a) «Este grupo de países habla el mismo idioma [...] más de veinte naciones hablan de un modo semejante [...] piensan y sienten de una manera análoga, quiéranlo o no, porque esto no depende de su voluntad, sino de las grandes líneas que a través de siglos han trazado sobre la tierra el impulso de la Naturaleza y el genio de la Historia»; b) «Este grupo de naciones que piensan en el mismo idioma son también de la misma estirpe»; c) «Tenemos, por tanto, una gran afinidad de cultura [...] En suma, somos una familia de países que están en común realizando en el mundo la creación, la formación de una cultura». Ante todo ello, qué acción había que desarrollar: «Tenemos un ideal común [...] Será este ideal el desarrollo en común de esta cultura nuestra. Enriquecer,

[15] Cfr. González, R.-Limón, F., *La hispanidad como instrumento de combate*, Madrid, 1988.

acrecentar entre todos este tesoro, que es de todos», ya que «los problemas hispanoamericanos, pues, se sitúan en el terreno de la cooperación intelectual y de la labor cultural», y con todo ello, «estimulando esta empresa, impulsándola, cooperando con ella, la República española completaría su labor interna de reconstrucción nacional con una obra exterior de gran aliento y vasto porvenir» [16].

Después de la Guerra Civil y a lo largo de todo el franquismo se retomarán la mayoría de los planteamientos conservadores del «Hispanismo», que se utilizaron como base teórica tanto para el logro de fines precisos en sí mismos como en medios para lograr otros objetivos. Ya hemos visto en el anterior capítulo, algunas de las formulaciones que se elaboraron durante esta etapa histórica [17]. Móviles propagandísticos, deseos de ocupar un papel destacado en la sociedad internacional como representante del mundo hispánico, intereses económicos o alternativa a fracasos en otros ámbitos y objetivos, serán razones suficientes que expliquen el que el hispanoamericanismo se convierta en uno de los ejes básicos de la política exterior franquista.

En definitiva, a través del término «Hispanidad» se tratará de poner en marcha una política exterior estrictamente hispanoamericana. Los objetivos de esta política tendrán un fundamento común: hacer de las relaciones entre España y América un eje básico de la acción y las decisiones de los gobernantes y los pueblos de ambas orillas del Atlántico. Los componentes de ese fundamento, así como los medios para alcanzarlo, variarán de acuerdo a las coyunturas históricas y las condiciones internas de cada uno de los Estados que integran esta amplia área geográfica. En ellos encontraremos referencias a componentes tan variados como la lengua, la raza, la religión o la historia; los medios que se propugnan son diversos también, desde el impulso de los estudios americanistas hasta la creación de un nuevo Imperio Español. Predominará, no obstante, una interpretación conservadora del carácter que debían adoptar esas relaciones: España había realizado una labor básica de evangelización e influencia cultural en las tierras americanas; ello había creado unos lazos de solidaridad nacional y continental, al

[16] Zulueta, L. de, «La política exterior de la República», *Tierra Firme*, 3 (1935), pp. 5-27.

[17] *Vid. supra*, capítulo I, primera parte, notas 35, 36 y 37.

mismo tiempo que raciales, que exigía a España, la Madre Patria, elaborar una política, una acción, concreta con el fin de establecer una comunidad de intereses favorables a todos.

En el continente americano surgieron también voces en favor del «Hispanismo» y la política hispanoamericana. Uno de los precursores fue el argentino Manuel Ugarte, destacado defensor de la Hispanidad a través de trabajos como *El porvenir de la América española* (1918). En él establecía la fusión de los pueblos de habla española para formar una sola patria, en la que la tradición debía ser un fundamento básico y un motivo de orgullo para las nacionalidades americanas. Junto a él, el peruano García Calderón, quien escribió libros como *La creación de un Continente* y *Las democracias latinas de América*, en las que se oponía al panamericanismo y establecía la necesidad de crear una unidad «paniberista» en la cual la religión debía de actuar como factor de cohesión [18]. A ellos se pueden unir los nombres del nicaragüense A. Cuadra; del mexicano Alfonso Junco; de los peruanos J. de la Riva Agüero y R. Porras y del argentino J. B. Anzoategui.

Quizá de todos ellos merezca la pena destacar al argentino Mario Amadeo, quien a través de diversas obras tratará de establecer un programa más definido del hispanoamericanismo. Para este autor la concepción religiosa está en la base de todas las demás manifestaciones de la vida social; la vigencia social de los valores cristianos y su admisión son los que hacen posible una vía de relación organizada. Apuesta también por un regionalismo en la sociedad internacional y entre ellos, sobre todo, el de la Comunidad Hispanoamericana, en la que España debía tener un papel fundamental, oponiéndose así al panamericanismo norteamericano. Los principios en los que debía basarse esta Comunidad eran los siguientes: a) reconocimiento y respeto de los núcleos políticos que integran el sistema; b) respeto por la forma de gobierno de cada uno de los Estados; c) creación de un organismo cuyo instrumento fundamental salvaguardase expresamente los principios expuestos anteriormente, respetándose las opiniones y no imponiéndose; d) estableciendo acuerdos para una progresiva igualdad entre

[18] *Vid.* Fornies, J. F., «El hispanoamericanismo político y racial en la prensa de 1898 a 1931», *Perspectiva de la España Contemporánea.* Estudios en homenaje al profesor V. Palacio Atard, Madrid, 1986, pp. 383-403.

todos los hispanoamericanos; e) participación de España de forma paulatina en los órganos jurídicos hispanoamericanos, pues de esta forma

> [...] llegará a una incorporación jurídica integral al sistema hispanoamericano, evitando situaciones engorrosas y molestas para la misma España. Porque la Comunidad que nosotros queremos no puede concebirse sin la presencia de España. Y esto es lo que interesa en definitiva [19].

Iberoamérica: el objetivo peninsular

Este concepto hace referencia, según la mayoría de los autores consultados, a un área geográfica que incluye a todos los pueblos de América descubiertos y colonizados por España y Portugal. Por lo tanto se incluirían desde México hasta la Patagonia, integrándose la mayor parte de los Estados del continente sudamericano. Desde otra perspectiva, algunos estudiosos señalan que este concepto debe aplicarse a las relaciones entre España y Portugal, que integran la Península Ibérica, con los Estados americanos que tienen como lengua oficial el español o el portugués. Por último, otros analistas de la problemática americana afirman que este concepto coincide con el de América Latina, porque también se excluyen a los Estados que no tienen como idioma oficial las dos lenguas peninsulares.

El origen de este término no está bien aclarado, aunque algunos autores señalan que el calificativo «ibérico» tuvo por vez primera un sentido político internacional cuando Franco y el dirigente portugués Oliveira Salazar firmaron un Pacto de amistad el 17 de marzo de 1939, completado con la firma de un protocolo de consulta mutua el 26 de julio de 1940, por los cuales se creaba el denominado «Bloque Ibérico».

Fue significativo que los nuevos dirigentes españoles en pleno proceso de transición democrática decidieran sustituir el concepto Hispanoamérica e Hispánico por el de Iberoamérica. Así, el Real Decreto 2305/1977, de 27 de agosto, establecía que el Instituto de Cultura His-

[19] Cfr. Amadeo, M., *Política Internacional. Los principios y los hechos*, Buenos Aires, 1970.

pánica pasaba a denominarse Centro Iberoamericano de Cooperación. Este cambio terminológico se incluía dentro de una primera fase de impulso de la política iberoamericana, según señala el citado documento oficial, que iba a ir acompañada de un proceso de modernización del anterior Instituto de Cultura Hispánica. En el preámbulo del citado Real Decreto se exponían los objetivos de la nueva institución: a) investigar adecuadamente la realidad iberoamericana en sus diversas manifestaciones; b) compartir la información acumulada y las conclusiones de los programas de estudios e investigación, así como formar cuadros especializados en función de la realidad iberoamericana, y c) intensificar una acción cultural y científica coordinada, al mismo tiempo que una cooperación tecnológica e industrial y una más amplia en materias económicas, comerciales y financieras.

En 1979, el Centro Iberoamericano de Cooperación pasó a denominarse Instituto de Cooperación Iberoamericana, reiterándose así la nueva terminología utilizada para definir al área geográfica en las relaciones de España y América en la democracia. Desde un punto de vista no político, el ICI tiene como objetivos fundamentales, según aparece en el Real Decreto 2411/1979, de 11 de octubre de 1979, los siguientes:

> a) Estudiar y difundir materias o cuestiones que promueven el mutuo conocimiento y aproximación entre España y los países de Iberoamérica. Para el cumplimiento de este objetivo se constituirá, en el seno del Instituto, un Centro de Altos Estudios Hispánicos dotado de los medios necesarios.
>
> b) Participar en la defensa y expansión de la lengua española común y de las demás lenguas hispánicas.
>
> c) Fomentar la cooperación cultural, científica y económica con Iberoamérica mediante el impulso y asistencia a cuantas iniciativas públicas o privadas resulten acreedoras por interés de la atención del Instituto.
>
> d) Organizar o prestar su concurso en los programas que puedan establecerse para la formación y perfeccionamiento de especialistas profesionales iberoamericanos en España, así como españoles en el ámbito de aquellas naciones.
>
> e) Realizar cuantas actividades sean requeridas para el logro más eficaz de los cometidos anteriores dentro de las habilitaciones concedidas por la legislación reguladora de las Entidades estatales autónomas y por la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977.

f) Colaborar, de acuerdo con las instrucciones del Gobierno, en las iniciativas destinadas al establecimiento de relaciones institucionalizadas con carácter permanente entre los países iberoamericanos en las que pueda participar España.

Las opiniones sobre la aplicación de este concepto para definir las relaciones de España con América no son uniformes. Entre los críticos destacan Bonilla San Martín, según el cual el vocablo ibérico no está bien determinado en su significación histórica, ya que los iberos fueron uno de los pueblos que ocuparon la zona litoral de la Península que con la llegada de los romanos se vieron sometidos e integrados dentro de la Hispania romana, por lo que sólo hace referencia a uno de los pueblos que habitaron en la misma. Un historiador como Morales Padrón sostiene en su *Historia de Hispanoamérica* unos argumentos muy parecidos, señalando que este concepto no debe aceptarse por su especial relación con la antropología.

Por otro lado, el escritor uruguayo José Enrique Rodó escribe en *Ariel* que «no necesitamos los sudamericanos, cuando se trata de abonar esta unidad de raza, hablar de una América Latina; no necesitamos llamarnos latinoamericanos para levantarnos a un nombre general que nos comprenda a todos porque podemos llamarnos ibero-americanos, nietos de la heroica y civilizadora raza que sólo políticamente se ha fragmentado en dos naciones europeas». Desde una perspectiva más reciente, Roberto Mesa estableció que tras la muerte de Franco debía abandonarse totalmente el concepto Hispanoamérica e hispánico, comenzando por el «desmantelamiento del imperialista Instituto de Cultura Hispánica y su sustitución por un Instituto o Centro de Estudios Latinoamericanos, cuya finalidad no fuese precisamente la concesión de becas turísticas a los hijos de la oligarquía», apostando por el concepto Iberoamérica, aunque lo combina con el de Latinoamérica, estableciendo de esta manera que las relaciones de España con ese área debían desarrollarse en un plano de igualdad y «sin pretensiones pseudo-hegemónicas», aunque ello cuenta con una dificultad: «es triste constatar que tanto la izquierda como la derecha aún no han superado el estadio freudiano materno-filial: España, portavoz; España, puente» [20].

[20] Mesa, R. *Democracia y Política Exterior en España*, Madrid, 1988, p. 46.

En nuestra opinión éste será el concepto más adecuado para definir el área geográfica sobre la que España, la nueva España democrática, debe desarrollar una acción y utilizar unos medios diferentes a los que hasta 1975 se han aplicado en las relaciones con aquella parte del continente americano con la que nos sentimos más unidos, cultural e históricamente. En este trabajo, por las razones a las que hemos hecho referencia en la introducción, lo utilizaremos también, aunque lo hemos delimitado a los 18 Estados que tienen como idioma oficial el español.

Se trata, sin duda, de un concepto en el que no encontramos valores o ideas como las de la raza, el «Imperio» o el excesivo peso de la religión, que sí caracterizan al concepto «Hispanoamérica». Es además, un concepto peninsular en el que tanto España como Portugal pueden, aunque en muchas ocasiones sea difícil, plantear objetivos comunes que favorezcan la cooperación bilateral, con repercusiones en la multilateral, en América y otras áreas. Responde también, sin duda, a un deseo de elaborar un nuevo tipo de relaciones más equilibradas, realistas y beneficiosas para todas las partes. Por último, la aplicación de este concepto persigue otro fin más preciso y prácticamente logrado: que las relaciones entre España y las naciones iberoamericanas se desarrollen, efectivamente, entre Estados soberanos y democráticos [21].

Latinoamérica: el objetivo continental

El concepto de Latinoamérica hace referencia, según la mayoría de los autores, a un amplio ámbito geográfico que incluye a todas las naciones de América que fueron colonizadas por naciones latinas, es decir por España, Portugal y Francia. En este sentido se incluirían todas las Repúblicas hispanohablantes, más Puerto Rico, Brasil, Haití, la Guyana Francesa, Martinica y Guadalupe. Éste es un concepto que frecuentemente se utiliza en oposición al de América anglosajona, y que se suele emplear como sinónimo de América Latina.

El origen de este adjetivo se sitúa en el año 1861 tras el éxito obtenido por el Emperador Napoleón III en México, que le impulsó a la

[21] Cfr. Morán, F., *Una política exterior para España. Una alternativa socialista*, Barcelona, 1980.

utilización de unos amplios recursos económicos en el continente para extender su influencia en el mismo, poniendo de manifiesto de esta manera el interés de la raza latina por mantener un poder y un prestigio que garantizasen las posesiones españolas y francesas frente a Estados Unidos. El primer portavoz del programa de expansión francesa fue Michel Chevalier, que perfiló este concepto aunque no lo empleó de una forma constante. Desde la década de los sesenta del siglo pasado este término se divulgó por Europa, como fue el caso de Italia, donde comenzó a utilizarse para definir la política exterior que se realizaba en el continente americano, en el que la emigración de este país desempeñó un papel destacado.

El programa de Chevalier establecía que Francia debería adoptar una política exterior firme y decidida, estableciendo así un bloque de Estados europeos latinos, en el que se incluiría a Bélgica, España y Portugal, creándose así una unidad de acción basada fundamentalmente en la tradición católica, en la Comunidad de origen lingüístico y en la consecución de unos objetivos comunes. La fuerza de estos Estados latinos se tenía que poner de manifiesto en acciones directas, como las realizadas por la expedición francesa en México. Estos planteamientos tuvieron su continuidad en otros autores como Prosper Vallefrange y Emmanuel Domenech. Resultados como la construcción del Canal de Suez, o la difusión de la cultura latina por el continente americano, ponían de manifiesto la importancia de esta idea y del proyecto por ella avalado [22].

Muy recientemente algunos especialistas americanos han señalado que este término no fue «inventado» por los franceses, sino por el chileno Francisco Bilbao, que desde el año 1856 publicó varios trabajos e inició una decidida campaña en defensa del gentilicio «latinoamericano». Expresión de una unidad continental frente al expansionismo imperial de Estados Unidos.

En España este concepto se utilizó en contadas ocasiones, aunque tenemos referencia de que el 14 de octubre de 1872 ya lo empleara

[22] *Vid.* Chevalier, M., «Sobre el progreso y porvenir de la civilización», *Revista Española de Ambos Mundos*, I, (1953), p. 8, y «L'expedition du Mexique», *R.E.V. de Deux Mondes*, (1862), y Vallefrange, P., *Le panlatinisme: Confédération Gallo-Latine et Celte-Gauloise-Aliance Fédérative de la France, la Belgique, l'Anglaterre, l'Espagne, le Portugal, l'Italie, la Gréce*, París, 1862.

BIBLIOTECA DE HISTORIA MADRID

Nicolás Salmerón en las Cortes, en el marco de la discusión del mensaje de la Corona. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua no admitió su término en la edición de 1970, aunque sí lo hizo en la de 1984, incluyendo en ella a España, Portugal y Francia.

Las críticas a este concepto han sido diversas. Según Menéndez Pidal, este concepto es erróneo por cuanto las nuevas naciones hispanoamericanas no heredaron el latín como lengua sino las lenguas hispánicas, es decir, el español y el portugués; señala a su vez que no es racialmente admisible el nombre de latino, que no puede aplicarse a los españoles que se formaron por un crisol de razas y culturas diferentes. Para Morales Padrón este concepto fue un «invento» francés a raíz de su intervención en México, vacío de contenido y del que quedan excluidos varios millones de ciudadanos de origen latino. Para Américo Castro hay que rechazar también este concepto por razones filológicas, ya que es tan inexacto como «lo sería el de América germánica» aplicado a los Estados Unidos, fundándose en que el inglés es una «lengua germánica». Salvador de Madariaga, en su obra *Presente y porvenir de Hispanoamérica y otros ensayos*, escrita en 1959, señala:

> ¿Quién no admitiría cómo las naciones rivales de España (es decir, todas las grandes) se las han arreglado para inventar eso de América Latina so pretexto de que en Haití se habla francés? Entre *Indoamérica* y *América Latina* apañada se queda la América hispánica expulsada de su casa.

Otros americanistas, fundamentalmente desde una perspectiva conservadora, sostienen también que éste es un concepto nuevo, inexacto, y anticientífico y que por lo tanto no debe ser utilizado; algunos autores, incluso, escribieron obras específicas en contra de este concepto, como es el caso de A. M. Espinosa: *América española o Hispano-América. El término América Latina es erróneo* (Madrid, 1919).

Si hay críticas desde España y entre sectores determinados del continente americano a la hora de utilizar este concepto, no será así desde los planteamientos que se hacen los propios habitantes de América. Los americanos nacidos al sur del Río Grande, se aplican a sí mismos este término por dos razones: por un lado, para diferenciarse de los americanos del Norte, cuyo origen, costumbres y lengua son muy diferentes de las de ellos; por otro lado, para establecer una solidaridad

continental, superadora de fronteras, que a través del tronco común que representan las lenguas provenientes del latín, la cultura, los valores espirituales y los intereses comunes frente a «los otros» permiten el desarrollo de un panlatinoamericanismo.

Esta identidad, en efecto, expresada a través del panlatinoamericanismo tiene su origen en el Congreso Bolivariano de Panamá en 1826, en el que Simón Bolívar expresó un objetivo preciso:

> El Nuevo Mundo se constituiría en naciones independientes ligadas, todas ellas, a una ley común que fijase sus relaciones externas [...] Esta ley sería un Código de derecho público por regla de la conducta universal.

Desde 1826 hasta 1889 varios intentos se llevaron a cabo para plasmar este proyecto en algo más real y permanente, pero todos ellos fracasaron, en especial por la fuerza que adquirió el movimiento contrario, el panamericanismo, liderado por Estados Unidos desde finales del siglo XIX. Habrá que esperar hasta mediados del siglo XX cuando desde diferentes sectores del continente, en los que tendrán una gran preponderancia los partidos y líderes de la izquierda, vuelvan a plantear un nuevo proyecto de unidad en contra de la hegemonía norteamericana en todos y cada uno de los Estados latinoamericanos; especialmente destacada será la labor realizada en tal sentido por el grupo de los desarrollistas, encabezados por Raúl Prebisch, en el seno de la CEPAL [23].

En definitiva, hemos podido observar que este término rebasa los límites españoles para convertirse en un concepto europeo, especialmente sostenido y aplicado por la política francesa, y más concretamente americano. Los dirigentes españoles, de forma general, lo han rechazado y en muy pocas ocasiones lo han utilizado en la elaboración de políticas o en discursos oficiales, aunque sí lo hayan hecho algunos partidos de la izquierda española. De hecho, el mismo concepto y el proyecto que le acompañaba, elaborado por otros Estados europeos, especialmente Francia e Italia, provocaron tensiones y diferencias pa-

[23] *Vid.* Quintanilla, L., *A Latinoamerican can speak*, Nueva York, 1943; Sepúlveda, C., *El sistema interamericano. Génesis, Integración, Decadencia*, México, 1954; Vasconcelos, J., *Bolivarismo y Monroísmo. Temas americanos*, Santiago de Chile, 1937.

tentes entre el Gobierno de Madrid y sus homólogos europeos. A lo largo de este trabajo iremos viendo algunas de estas manifestaciones. Será, por lo tanto, un término más americano y europeo que español, diríamos también que más preciso en un punto: como elemento diferenciador frente al exterior y homogeneizador en el interior, al mismo tiempo que excluyente de cualquier otro que implique imposición, hegemonía, dependencia y menosprecio por los valores comunes de los pueblos que abarcan desde México a la Patagonia.

SEGUNDA PARTE

LOS MEDIOS DE UNA ACCIÓN EXTERIOR

Capítulo I

DIPLOMACIA Y DIPLOMÁTICOS COMO INSTRUMENTO DE UN OBJETIVO

Objetivos y medios de una política exterior

En muchas ocasiones al hablar de la política exterior de un Estado se hace referencia única y exclusivamente a una serie de acontecimientos más o menos importantes, que se han sucedido en el tiempo y en el espacio, así como a las actividades desarrolladas por algunos estadistas de más o menos prestigio. Ahora bien, todos aquellos que hayan tenido la tentación o el interés en profundizar en la teoría de las relaciones internacionales, estarán de acuerdo en que un análisis riguroso y profundo de la política exterior de un Estado, exige no sólo hacer referencia a los objetivos o al papel de uno u otro estadista, sino que también es fundamental prestar atención a los medios o los instrumentos que un Estado tiene para alcanzar sus objetivos.

Hoy está aceptado por dirigentes políticos y estudiosos de las relaciones internacionales que un Estado, sea cual sea su *status* en la sociedad internacional, cuenta con dos medios para alcanzar sus objetivos en política exterior: los pacíficos y los violentos. Ambos medios tienen su plasmación más concreta en la diplomacia y en la guerra; es decir en la negociación y en la fuerza. Dos figuras simbólicas los aplican, tal y como ha estudiado Raymond Aron en su clásica obra *Paz y guerra entre las naciones*, el diplomático y el soldado:

> Dos hombres y tan sólo dos, actúan plenamente no ya como miembros cualesquiera, sino en el papel de representantes de las colectividades a que pertenecen. El embajador en el ejercicio de sus funciones es la unidad política en nombre de la cual habla; el soldado en el

> campo de batalla es la unidad política, en nombre de la cual da muerte a su prójimo [...]. El embajador y el soldado viven y simbolizan las relaciones internacionales que, en tanto que interestatales, nos llevan a la diplomacia y a la guerra [1].

En el tema que nos ocupa, el segundo de los medios, el bélico, no tendrá un protagonismo significativo en el período histórico del que nos ocupamos en este libro. Efectivamente, España desde 1836 sólo se verá envuelta en dos conflictos localizados: la guerra contra Perú y Chile y las guerras de carácter colonial desarrolladas en la isla de Cuba, que culminarán en el enfrentamiento bélico con Estados Unidos en 1898. El siglo xx, por el contrario, se caracterizará por el progreso pacífico de las relaciones entre España e Iberoamérica. Por esta razón, debemos pasar a analizar los medios pacíficos, al ser éstos los determinantes de la acción exterior de los Estados protagonistas.

Determinar qué instituciones han de dedicarse a los asuntos exteriores compete a la Constitución de cada Estado en particular. El Derecho Internacional y la costumbre han sido también elementos que han venido a precisar más exactamente cuáles son estos órganos y qué cometidos específicos tienen. De esta manera, la Administración exterior del Estado integra al conjunto de órganos que promueven, dirigen y ejecutan la política exterior estatal.

En todos los Estados existen los denominados «órganos centrales», que se caracterizan porque su capacidad de atribución al Estado de los actos realizados por ellos tienen un carácter general, tanto desde el punto de vista de la materia de sus actuaciones, como desde el ámbito territorial en el que pueden desarrollarse. Estos órganos centrales vienen representados por tres instituciones: el Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores. A ellos pueden asociarse otros ministros del Gobierno, cuando los asuntos a tratar sean competencia de sus departamentos. Tienen una función básicamente política y son los encargados de decidir y planificar la política exterior. El Ministerio de Estado o de Asuntos Exteriores ocupa un papel esencial al ser la institución que actúa de intermediario entre el Gobierno, entendiéndolo en un sentido general, y los órganos periféricos encar-

[1] Cfr. Aron, R., *Paz y Guerra entre las Naciones*, Madrid, 1984, dos volúmenes.

gados de ejecutar las decisiones adoptadas en política exterior. Su organización interna, así como la creación de departamentos dedicados exclusivamente a ciertas materias o áreas geográficas, deberán ser tenidas en cuenta a la hora de valorar la importancia que se concede a objetivos concretos de la política exterior [2].

Las decisiones adoptadas por los órganos centrales tratarán de alcanzar unos objetivos precisos en plazos temporales concretos. Los medios que se utilizan para alcanzarlos se han ido incrementando en perfecto paralelo con la evolución de la sociedad internacional y el gran aumento en el número de Estados, que hoy superan ya los dos centenares.

El medio más antiguo y más utilizado será, sin duda, la diplomacia. Un concepto polivalente, escribe Miguel Ángel Ochoa [3], bajo cuya denominación «y también dentro del concepto de diplomacia se engloban el hecho de la relación interestatal (política internacional) y el instrumento o vía de esa relación (función diplomática) que comprende los usos y personas». Definida por Harold Nicolson, aceptando los términos del Diccionario inglés de Oxford, como «el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o arte del diplomático» [4], comenzó a generalizarse con un carácter permanente desde el siglo XV, como «un producto de las relaciones entre los grupos humanos organizados, capaces de tratar entre sí desde su propio carácter soberano e independiente, y de apoderar para ello a emisarios protegidos por reconocida inviolabilidad» [5].

Los diplomáticos se encuadran en los que vienen en denominarse «órganos periféricos» de la acción exterior del Estado, cuya capacidad de atribución al Estado de los actos realizados por ellos está limitada, unas veces en cuanto a la materialidad de sus actuaciones que les son

[2] *Vid.* Verdross, A., *Derecho Internacional Público,* Madrid, 1976; Martínez Morcillo, A., *Los privilegios e inmunidades diplomáticos,* Madrid, 1982, y Trías de Bes, J. M., «La Administración Internacional», *La Administración pública y el Estado contemporáneo,* Madrid, 1961, pp. 149-164. Debemos destacar como obra básica de referencia para todos estos temas el importante trabajo de Sir Ernest Satow, editado por Lord Gore-Booth, *Satow's Guide to Diplomatic Practice,* Londres, 1979.

[3] Ochoa, M. A., *Historia de la diplomacia española,* I, Madrid, 1990, p. 19.

[4] Nicolson, H., *La diplomacia,* México, 1975, p. 20.

[5] Ochoa, M. A., *op. cit.,* p. 25.

atribuidas, y otras en cuanto al ámbito espacial en el que pueden actuar. Con funciones claramente ejecutivas, consistentes en la puesta en práctica o en el logro de los objetivos previstos por los órganos centrales, en las diferentes áreas geográficas en la que esa acción se desarrolla, están integrados por: a) Misiones Diplomáticas para el desarrollo de las relaciones bilaterales, b) Representaciones permanentes y Delegaciones para el desarrollo de las relaciones multilaterales, c) Oficinas Consulares y d) Instituciones y servicios de la Administración del Estado en el extranjero. La formación, distribución, recursos de los que disponen y cuantas medidas sean adoptadas para hacer más efectiva su labor, redundarán en el más completo logro de los objetivos establecidos por los dirigentes del Estado. Éste será, pues, un aspecto fundamental al que deberemos prestar atención en nuestro trabajo.

Un segundo medio ha de ser el económico. La utilización de la economía, entendida en un sentido amplio, para el fomento y fortalecimiento de las relaciones entre Estados y pueblos, se puso ya de manifiesto desde el origen de la civilización. Posteriormente, y muy especialmente desde el último tercio del siglo XVIII, cuando se inició el proceso de Revolución Industrial, que se convirtió en uno de los fundamentos básicos del sistema económico que denominaremos capitalismo, las relaciones económicas entre Estados se transformaron en un factor clave para el desarrollo interno de los mismos. El librecambismo como principio clave de la estructura económica internacional, que se institucionaliza a través del Tratado Cobden-Chevalier de 1860, facilitó ese desarrollo, que se vio acompañado por una necesidad interna, de las economías nacionales, por ampliar sus mercados ante el fuerte proceso de crecimiento económico y el deseo de aumentar los beneficios, aun a costa del subdesarrollo y dependencia de otros Estados. El proceso se acelerará y consolidará desde 1945, cuando el nuevo orden económico internacional lo reafirme e institucionalice a través de una multilateralización de las relaciones internacionales, por medio de la creación de un gran número de organismos económicos internacionales [6].

[6] *Vid.* Muns, J., *Organismos económicos internacionales,* Madrid, 1977; Granell, F., «Las organizaciones económicas transnacionales», *Revista de Estudios Internacionales,* vol. 5, 3, (1984), pp. 593-608, y Moreau, P., *Les relations internationales dans le monde d'aujourd'hui,* París, 1984.

Ante este reto, los Estados debieron comenzar a plantearse muy seriamente la utilización de la vía económica para conseguir nuevos mercados, ampliar su poder e influencia y dominar territorios que disponían de recursos económicos considerados básicos para las naciones del centro del sistema e incluso para extender su influencia política. La firma de tratados comerciales, en los que la «cláusula de nación más favorecida» se convertirá en un elemento de negociación importante; la creación de instituciones financieras *ad hoc*, que sirvieran para el fomento de las relaciones económicas; la concesión de créditos; las inversiones estatales o privadas en el extranjero o la explotación de recursos económicos de otros Estados, serán algunos de los instrumentos que se utilicen como medios concretos para alcanzar o completar objetivos considerados esenciales para el Estado en relación a otros Estados. Aspectos, por lo tanto, que deberán ser también tenidos en cuenta en este trabajo, aunque no profundizaremos mucho en ellos dado que existen monografías más precisas en esta misma colección.

Un tercer medio bien puede definirse como el de la política sociocultural. En efecto, las acciones sociales como las desarrolladas a través del fomento o la limitación de la emigración, o por medio de la organización de congresos y exposiciones, junto a la política cultural elaborada a través de convenios para la difusión de la lengua y la cultura, el intercambio artístico o el reconocimiento de títulos universitarios, han pasado a ser, especialmente en el siglo XX, un medio ampliamente utilizado por los Estados para el logro de sus objetivos o el aumento de su influencia en el mundo, tal y como han estudiado Jean F. Freymond [7] o Marcel Merle, quien define las relaciones culturales como «los informes o intercambios entre sistemas de valores y de representación que sirven de referencia a la identificación de grupos nacionales, intra-nacionales o supranacionales» [8]. En suma, un nuevo medio que permitirá al Estado, sus hombres e instituciones alcanzar sus objetivos en política exterior.

Por último, no podemos olvidar que frente a un dominio de las relaciones bilaterales en el siglo XIX, acompañadas en ocasiones de reu-

[7] Freymond, J. F., «Rencontres de cultures et relations internationales», *Relations Internationales*, 24 (1980), pp. 401-413.

[8] Merle, M., *Forces et enjeux dans les relations internationales*, París, 1981, p. 343.

niones entre monarcas o «testas coronadas», y las primeras negociaciones multilaterales en el seno de las organizaciones internacionales de carácter fundamentalmente técnico que se crean en este período, el dominio en el siglo xx corresponderá a las relaciones multilaterales en el contexto de un proceso negociador necesario en una sociedad cada vez más mundializada e interdependiente.

Este último proceso va adquiriendo carta de naturaleza durante el siglo xix y muy especialmente desde 1900, cuando, según los datos oficiales publicados en Bruselas, se pasa de 66 congresos y reuniones internacionales celebrados entre 1890 y 1899, a 135 en el período 1900-1909, y a 230 en el comprendido entre 1900-1913 [9]. A su vez, la existencia ya en 1909 de 37 organizaciones internacionales de carácter intergubernamental y 176 no gubernamentales, nos indica también el predomnio de este tipo de diplomacia y medio de resolución de los problemas interestatales. Las convocatorias de las Conferencias de La Haya; la creación de la Sociedad de Naciones, la primera organización internacional de carácter político; así como el elevado número de conferencias internacionales que se convocaron durante el período de entreguerras para resolver los principales conflictos que amenazaban el principio de la seguridad colectiva, serán también claros exponentes de esta realidad imparable.

Tras la II Guerra Mundial, la diplomacia multilateral se ha impuesto dado el fuerte aumento en el número de organizaciones internacionales que existen en el mundo, más de 7.000, que las ha convertido en un nuevo actor de la vida internacional en competencia directa con el que privilegiadamente ocupaba ese lugar: el Estado. Ante estos hechos la acción exterior estatal, pues, ya no puede desarrollarse exclusivamente de forma bilateral, sino que será necesario utilizar la diplomacia multilateral como medio y fin en sí mismo para el logro de los objetivos en política exterior. Por esta razón, en nuestro estudio esta perspectiva multilateral no podrá ser relegada, especialmente en el siglo xx.

Objetivos y medios en una política exterior estatal, en suma, que nos permitirán comprobar si ambos se complementan, se consideran

[9] *Vid. Les Congrès Internationaux de 1681 à 1899,* Bruselas, 1960, y *Les Congrès Internationaux de 1900 à 1919,* Bruselas, 1964.

realistas y suficientes para lograr los resultados esperados. El lector, como nosotros lo haremos, deberá extraer sus propias conclusiones al estudiar las relaciones entre España e Iberoamérica en la época contemporánea.

El Ministerio de Estado y América en el siglo xix

La Primera Secretaría de Estado fue creada por un Real Decreto de 30 de noviembre de 1714. En él se procedía a una nueva reorganización de las secretarías de despacho y se encargaba a la primera de ellas de todos los asuntos que «incluyen las negociaciones y correspondencia con los otros soberanos y con sus ministros, y los de los asuntos extranjeros, que han de correr y tratarse por una sola mano». A lo largo del siglo xviii y primeros años del xix, ésta y otras secretarías sufrieron numerosas reformas, aunque se fue poniendo de manifiesto que la encargada de los asuntos exteriores debería tener una preferencia en la administración del Estado. Así, un Real Decreto de 19 de noviembre de 1823 creaba el Consejo de Ministros, poniéndose así en marcha un proceso de institucionalización del poder ejecutivo en España. A su frente estará, según un Real Decreto de 31 de diciembre de 1824, el Primer Secretario de Estado, con el título de Presidente del Consejo de Ministros, cargos que estarán unidos hasta el reinado de Isabel II [10].

Tras el proceso de independencia de las colonias americanas, así como por las características de la sociedad internacional en la década de los años treinta en el siglo xix, en el interior de la Primera Secretaría de Estado y posteriormente en el Ministerio de Estado, se produjeron una serie de innovaciones y reformas tendentes a una mayor especialización de los asuntos internacionales y una mayor eficacia

[10] Para la elaboración de este apartado hemos seguido los trabajos de Fernández, C.-Martínez Cardos, J., *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones Orgánicas* (1705-1936), I, Madrid, 1972; López-Cordón M. V., «La Primera Secretaría de Estado: la Institución, los hombres y su entorno (1714-1833)», *Revista de la Universidad Complutense,* 116, (1980), y «La política exterior en la Era Isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)», *Historia de España de Menéndez Pidal,* tomo XXXIV, Madrid, 1981, pp. 821-846, y Núñez, J., *La Función Consular en el Derecho Español,* Madrid, 1980, pp. 821-846.

administrativa. En este proceso encontraremos ya unas claras referencias a los asuntos relacionados con América.

Un Real Decreto de 24 de marzo de 1834 creaba el Consejo Real de España e Indias, dividido en siete secciones, de las cuales la última tenía como función que las Secretarías del Despacho consultaran «los asuntos graves de sus ramas respectivas, que tengan relación con el buen régimen y prosperidad de las provincias españolas en América y Asia». El Consejo dependía de la Secretaría de Estado y se suprimirá por Real Decreto de 28 de septiembre de 1836, al ser contraria su existencia a lo estipulado en la Constitución de 1812 y por razones presupuestarias.

Por un Real Decreto de 10 de agosto de 1835, se procedía a una nueva reorganización de la Primera Secretaría de Estado, estableciéndose que de las cuatro secciones en las que se dividían los negocios de Estado la Tercera, denominada «Comercio y Consulados», debería ser la encargada de las negociaciones políticas que pudieran entablarse con los nuevos Estados de América, poniéndose así de manifiesto un interés concreto por buscar alguna solución a la nueva situación que se había creado en las relaciones entre España y el continente americano.

El 10 de junio de 1838 se produjo una nueva reforma en la cual se establecía que era competencia del subsecretario, figura creada por Martínez de la Rosa, atender los asuntos relativos a las relaciones con México así como a todo lo relacionado con los nuevos Estados de América, creándose un departamento para tal fin a cuyo frente estará Luis de Flórez. Un Real Decreto de 1 de enero de 1841 estableció una nueva distribución de oficiales y asuntos, quedando encargado Alejandro del Cantillo de todo lo relativo a las colonias y los nuevos Estados de América y Brasil.

Un nuevo Real Decreto de 1 de mayo de 1847 restablecía el cargo de subsecretario y se procedía a una nueva reorganización de las secciones del Ministerio de Estado, disponiéndose que la «"Sección de Política" tendría a su cargo toda la correspondencia del Cuerpo Diplomático de España en América o de América en España que no fuera mercantil o de policía, las colonias con sus cuestiones anejas [...]», dedicándose la Sección de «Comercio y Consulados» a las materias a las que hacía referencia su nombre. El 12 de enero de 1852 un reglamento interno confirmaba estas atribuciones.

Un Real Decreto de 17 de mayo de 1854 estipulaba las atribuciones del Consejo de Ministros, de su Presidente, de los demás Ministerios y asuntos de Ultramar, estableciéndose una centralización de estas materias en el Jefe de Gobierno, con la excepción de las relativas a los Ministerios de Guerra, Estado y Marina, aunque todas sus comunicaciones deberían ser dirigidas a la Presidencia del Consejo de Ministros. Un intento de racionalización de estos asuntos que no tuvo un carácter permanente, ya que el 27 de septiembre de 1854 se creaba la Junta Consultiva para los Negocios de Ultramar, en la que se integrarían

> [...] hombres eminentes de la Administración, que a la vez que comprendan las circunstancias especiales de aquellas provincias conozcan la necesidad de uniformidad en cuanto sea posible sus leyes administrativas con las de la Península, fortaleciendo de este modo el estrecho lazo formado ya por la unidad de raza, de costumbres y de intereses [11].

A pesar de los buenos propósitos y del intento de solucionar los problemas existentes en relación con las provincias de Ultramar, tras la amarga experiencia de lo ocurrido en las antiguas colonias americanas, la ausencia de unos objetivos precisos y la ineficacia administrativa se pusieron continuamente de manifiesto en el seno del Ministerio de Estado. Así, en 1854 se creaba la Dirección General de Ultramar; un Real Decreto de 28 de agosto de 1855 disolvía la Junta Consultiva de Ultramar, creándose otra con una organización más precisa dado que

> [...] gravísimas cuestiones se han agitado y agitan acerca de cada una de las cuales y de las mejoras a que es necesario acudir; pero la distancia misma a que los países de Ultramar se encuentran de la madre patria, y la facilidad con que el remedio puede convertirse en azote, o cuando menos en perturbación, han obligado siempre al Gobierno a observar la más exquisita presencia con cuanto se roza con América y Asia [12].

Un Real Decreto de 30 de mayo de 1856, sin embargo, suprimía la Dirección General de Ultramar, pasando sus asuntos a los respecti-

[11] Fernández C.-Martínez Cardós, J., *op. cit.*, p. 135.
[12] *Ibid.*, p. 146.

vos ministerios y ante los negativos resultados a que había dado lugar la anterior reforma, tal y como señalaba el Decreto correspondiente. No obstante, y como una nueva demostración de la imprecisión y falta de objetivos, en julio de 1856 se volvía a restablecer esta Dirección, aunque ahora integrada en el Ministerio de Fomento.

La culminación de todo este proceso, hasta el momento, será la creación por un Real Decreto de 20 de mayo de 1863 de un nuevo Ministerio que se denominará de Ultramar. En su segundo artículo se establecía que sus atribuciones serían «el despacho de todos los asuntos de las provincias de Ultramar a excepción de los que corresponden a los de Estado, Guerra y Marina». Este nuevo intento de centralización de los asuntos que afectaban a América, se vio completado el 25 de mayo del mismo año por un nuevo Decreto en el que se confirmaban sus atribuciones, así como las relaciones que se establecían entre este Ministerio y los demás departamentos.

Durante el sexenio revolucionario las reformas que se llevaron a cabo tuvieron un carácter fundamentalmente económico y político, intentando delimitar más claramente las competencias de los organismos encargados de la política exterior, aunque ninguna de ellas afectó a los asuntos de América. No obstante, un Decreto de 25 de enero de 1875 estableció una nueva reorganización del Ministerio de Estado, por el cual correspondía a la «Sección de Asuntos Políticos» instruir todos los expedientes relativos a los asuntos diplomáticos y a la política internacional de las provoncias de Ultramar «así como la preparación y formalización de los tratados de paz amistad y reconocimiento». A la sección de «Comercio y Consulado» le correspondía todo lo relativo a estas materias, así como a las «Exposiciones Universales»; asuntos que se distribuirían entre otras secciones al suprimirse en abril de 1881 esta sección.

Tras diversas reformas del Ministerio de Estado desde el inicio de la Restauración Borbónica, que no afectaron directamente a los asuntos de América, un Real Decreto de 25 de septiembre de 1888 dispuso una nueva reorganización del ministerio, dividiéndose sus materias en doce secciones, de las cuales la quinta se dedicaba exclusivamente a «Política de América»; en la octava se integraban los temas relativos al comercio exterior y en la novena «Contabilidad», se incluían también cuestiones relacionadas con el continente americano. Unos días más tarde se establecían de una forma más concreta las competencias de las

diversas secciones, señalándose que en la sección quinta se integrarían los siguientes asuntos:

> Expediente y asuntos relativos a la política internacional de los Estados de América; Tratados de paz, amistad y reconocimiento; Tratados de límites, presas y deuda exterior; Nacionalidad; Soberanía; Posesiones españolas en el mar de las Antillas.

Es, por lo tanto, 1888 el año en el que aparece por vez primera en el interior del Ministerio de Estado una sección específica dedicada a las relaciones con América, estableciéndose una igualdad en lo relativo a las relaciones con Europa, lo que nos permite afirmar que es desde ese momento cuando se intenta por parte del Gobierno español establecer los medios adecuados y la especialización correspondiente que exigían la formulación de una nueva política exterior con América.

La guerra de 1898 con Estados Unidos va a provocar, por otra parte, un fuerte impacto en el seno de la sociedad española, que afectará a su vez al entramado administrativo existente en relación con el continente americano. Una de las primeras medidas que se adoptarán será la supresión del Ministerio de Ultramar el 25 de abril de 1899, distribuyéndose sus competencias por diferentes departamentos ministeriales. En febrero del mismo año se creaba la Junta de Comercio de Exportación, que se suprimirá en 1913, estableciéndose en el preámbulo del decreto que

> [...] si en todo tiempo ha sido imperativo auxiliar las iniciativas particulares en la ampliación de mercados para el trabajo nacional, mediante los recursos que puede prestarles el Estado, impónese ahora con mayor vigencia la necesidad de precaver los daños probables que haya de sufrir el comercio exterior alimentado hasta hoy, en parte considerable, por los territorios arrancados a los dominios a la Corona de España;

Con esta medida se ponía en marcha una nueva política comercial, que había sido afectada profundamente por la pérdida de Cuba, que debía acompañar a una orientación diferente de la política exterior en los asuntos relativos a América. Por último, un Real Decreto de 16 de agosto de 1899 establecía una reorganización del Ministerio de Es-

tado, incluyéndose en la «Sección de Política» los asuntos relativos a las relaciones de España con los diferentes Estados y en la sección de «Comercio y Personal Consular» se mantenía el Centro de Información Comercial, con el fin de impulsar también las exportaciones a través de la búsqueda de otros mercados que

> [...] compensen los que en todo o en parte ha perdido España y la esperanza de que con perseverante trabajo puedan encontrar la industria y agricultura españolas equivalencia a los daños sufridos [13].

Del Ministerio de Estado al de Asuntos Exteriores

Al iniciarse el siglo xx, las relaciones con América dejarán de tener un carácter preferente en la política exterior española. En la era de la «paz armada», Europa y el norte de África centraban el mayor interés en los dirigentes españoles. Hasta el estallido de la I Guerra Mundial las referencias al continente americano en las sucesivas reorganizaciones del Ministerio de Estado son muy limitadas. La reforma de diciembre de 1901 incluía en la «Sección de Política» todo lo relacionado a la correspondencia político internacional con las representaciones españolas en el extranjero, así como las negociaciones de los tratados de paz, deuda exterior y convenios de carácter educativo e intelectual; en la «Sección de Comercio y Consulados» se incluía todo lo concerniente a las relaciones comerciales e industriales de España con el extranjero.

Durante la I Guerra Mundial y hasta el inicio de la dictadura de Primo de Rivera en 1923, los asuntos sobre América se integran en dos secciones concretas del Ministerio de Estado. En primer lugar, las relativas a temas comerciales, a través de la Junta de Aranceles y Valoraciones (8 de julio de 1917), Comité Central para la regulación de importaciones y exportaciones de artículos indispensables para la economía nacional con motivo del impacto de la I Guerra Mundial (17 de abril de 1918) y la Comisión interministerial para el estudio y la preparación de los convenios comerciales que deberían formalizarse hasta la

[13] *Ibid.*, pp. 233-254.

elaboración de un nuevo arancel (20 de mayo de 1921). El proceso culminará con el Real Decreto de 30 de julio de 1922, por el que se convocaba el Primer Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar. En el preámbulo del citado Decreto se establecía la necesidad que tenía España de robustecer sus relaciones económicas y una de las vías para conseguirlo debería ser «la fundación de Congresos hispanoamericanos de carácter periódico de los que formasen parte principal los delegados de las diferentes naciones de nuestra común estirpe», en los que se conjugarán los intereses privados con los del Estado; ante ello se consideraba necesario convocar este primer Congreso con el apoyo completo del Gobierno. Un Real Decreto de 12 de julio de 1923 declaraba disuelto el Comité organizador del Congreso y creaba en la Presidencia el Consejo de Ministros, la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar para

> [...] asistir y auxiliar al Gobierno, cuando éste lo estime conveniente, en la ejecución de los acuerdos del Primer Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar, estimular las actuaciones oficiales y privadas necesarias o convenientes para intensificar las relaciones económicas con América y Filipinas, recoger las aspiraciones y necesidades de los españoles allí establecidos y preparar las Conferencias o Congresos que hayan de celebrarse [14].

La segunda acción tuvo un carácter eminentemente cultural y el punto de partida fue la Real Orden de 17 de noviembre de 1921 por la que se creó una Oficina de Relaciones Culturales Españolas, integrada en la sección de política del Ministerio de Estado, con el fin de impulsar «los esfuerzos oficiales que por vía de este ministerio se realizan o estimulan para la difusión del idioma castellano y la defensa y expansión de la cultura española en el extranjero». Un Real Decreto de 2 de julio de 1923 estableció un Comité permanente consultivo para la elaboración de convenios de propiedad literaria, científica y artística, en los que debería atenderse de una manera especial a los que se firmaran con los Estados americanos.

[14] *Ibid.*, pp. 424-425.

Tras el golpe de Estado del 13 de septiembre, un Decreto publicado dos días después nombraba presidente del Directorio Militar con facultades de ministro único a Miguel Primo de Rivera, suprimiéndose todos los ministerios. Un Real Decreto de 21 de diciembre reorganizaba el Directorio Militar, restableciéndose las subsecretarías de los ministerios. Esta peculiar situación se mantuvo hasta el 3 de diciembre de 1925, momento en el que se restauraron los ministerios así como el cargo de Presidente del Consejo de Ministros. Estas continuas reformas se vieron completadas con la adopción el 3 de noviembre de 1928 de una medida trascendental e inédita: se suprimía el Ministerio de Estado y todos sus asuntos se integraban en la Presidencia del Consejo de Ministros, que a partir de ese momento se denominaría Presidencia y Asuntos Exteriores. La razón esgrimida para esta decisión fue la siguiente:

> [...] difícilmente se conciben ni se verifica en la práctica que las relaciones exteriores no se lleven personal y directamente por los Jefes de Gobierno como expresión y resumen de la total política y orientación de conjunto de ellos en aspecto tan fundamental, ni aún siquiera que puedan sustraerse a las visitas y actos sociales con que los Representantes Diplomáticos y huéspedes extranjeros de relieve y notoriedad desean cumplimentarlos [15].

Por esta misma disposición se creó el Ministerio de Economía Nacional, en el que se incluyeron la Dirección General de Comercio, la Junta Nacional de Comercio de Ultramar y las Cámaras de Comercio de Navegación y del Libro, departamentos todos ellos que tenían competencia en las relaciones de España con el continente americano.

A pesar de esta inestabilidad ministerial, durante la dictadura de Primo de Rivera se establecieron una serie de organismos que favorecieron de una manera destacada las relaciones entre España y las Repúblicas iberoamericanas, hasta el punto de que, como hemos afirmado en otras partes de este trabajo, bien puede hablarse del inicio de un cambio significativo en la política exterior española en un sentido más

[15] *Ibid.*, p. 53.

realista y constructivo, en la búsqueda, en definitiva, de unos mejores resultados en las relaciones entre España y América.

Así, el 15 de marzo de 1924 un Decreto disponía que la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar se integrara en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria; departamento en el cual, en septiembre de 1924 se crearía la Dirección General de Emigración.

Tras el restablecimiento de los Ministerios, el de Estado fue reorganizado por los Reales Decretos de 21 de diciembre de 1925 y 11 de enero de 1926. Por el primero la «Sección Colonial» pasaba a depender de la Nueva Dirección General de Marruecos y Colonias, adscrita directamente a la Presidencia del Gobierno. La «Sección de Política» se dividió en dos subsecciones, dedicándose la segunda de ellas exclusivamente a la política de América y, como se indica en el Decreto, se quiere con ello «crear el órgano propulsor de nuestras relaciones con los pueblos hermanos del Nuevo Mundo, descendiendo de la abstracta esfera de las especulaciones teóricas al terreno de acción eficaz generadora de realidades fecundas». Por el mismo Decreto se creaba la «Oficina de Relaciones Culturales con América», dado que

> Es en la zona de la cultura donde los pueblos hermanos de raza pueden y deben mantener el más estrecho intercambio. El idioma constituye un lazo muy poderoso de unión entre los pueblos, pero a condición de que sirva de vehículo de comunicación espiritual, si no se quiere que la raza española pierda su común mentalidad y los trazos específicos vigorosos de su cultura, de su caudal jurídico literario y de su levantado y generoso sentido moral, que flota por encima de la singularidad propia de cada personalidad política soberana [16].

Completarán este Decreto otras disposiciones del mismo rango, en las que se insistían de forma continua en la importancia que se debería conceder a la política cultural, desarrollada por la administración española, especialmente dirigida a los Estados de América. Así, el 9 de febrero de 1926 se completaba la organización de la «Oficina de Información», que se había creado en diciembre de 1925, estableciéndose que a través de ella se trataría de «dar a conocer en el extranjero el movimiento social español en su triple aspecto científico, artístico y

[16] *Ibid.*, pp. 488 y ss.

económico, tan poco conocido, por no decir falseado, hasta el presente». En diciembre de 1926 se creaba bajo el Patronato del Ministerio de Estado una Junta de Relaciones Culturales, con el fin de asesorar al ministro en todas aquellas iniciativas que pudieran desarrollarse en las relaciones culturales de España haciéndose una especial mención al área americana y así, se señalaba en el citado Decreto, que esta institución «en una órbita más dilatada debe cumplir la misión histórica que le impone su vieja cultura remozada en América y en la propia España actual» para terminar afirmando que «un esfuerzo recíproco y coincidente de todos los pueblos que conservan la misma raíz fundamental de cultura enriquecería el caudal común en beneficio de la raza y vendría situado en el lugar que le corresponde dentro del marco total de la civilización del mundo» [17]. Objetivos sobre los que se insisten en posteriores Decretos aprobados a lo largo de 1927.

Junto a la importancia concedida a la política cultural, no se dejará de lado la política comercial en relación con América. Así el 15 de agosto de 1927 se modificaba la estructura y funciones de la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar, insistiéndose en que a través de ella se deberían de «estimular las actuaciones oficiales y privadas necesarias o convenientes para intensificar las relaciones económicas con América y Filipinas, recoger las aspiraciones y necesidades de los españoles allí establecidos y preparar las Conferencias o Congresos que en lo sucesivo hubieran de celebrarse» [18]. Una Real Orden de 22 de junio de 1928 disponía que el Instituto de Economía Americana, Casa de América, pasara a depender del Ministerio de Estado.

Tras la dimisión en enero de 1930 de Primo de Rivera, se inició una etapa de transición que algunos autores han venido a denominar «dictablanda», mientras que para otros supuso la culminación de la crisis de la Restauración que propiciará la proclamación de la II República. En este contexto, parece evidente que la política exterior ocupara un segundo plano y que, por lo tanto, los asuntos de América se relegaran de la misma manera. A pesar de ello, un nuevo Decreto Ley de 21 de febrero de 1930 restablecía el Ministerio de Estado y el cargo de ministro, reorganizándose el departamento. Los temas relacionados con

[17] *Ibid.*, p. 503.
[18] *Ibid.*, pp. 531-537.

América dejaron de tener una sección especial y se integraron en la denominada «Política»; las cuestiones comerciales lo hicieron en la sección correspondiente y en la última se incluyeron todos los temas de carácter cultural y la organización de Congresos y Exposiciones.

El 14 de abril de 1931 se proclamaba la II República. Después de la adopción por parte de los nuevos dirigentes de las primeras medidas de carácter general, se iniciaron las relacionadas con la organización de los respectivos Ministerios. El Ministerio de Estado figuraba como uno de los más importantes de la administración republicana.

La primera reforma de este Ministerio fue un Decreto de junio de 1931 por el que se modificaba la Junta de Relaciones Culturales. En el preámbulo del citado Decreto se establecía que

> [...] uno de los aspectos más importantes de las relaciones internacionales de España, especialmente con las Repúblicas hispano-americanas, es, sin duda, la política cultural. El gran tesoro de nuestra literatura y nuestras artes, el desarrollo actual de nuestra actividad científica y, sobre todo, el poderoso instrumento de nuestro idioma, son otros valores que deben ser realzados y utilizados para la política internacional de España; esta política debe tener una doble finalidad: por una parte, mantener nuestra cultura en aquellos países de Europa, Asia y América donde se conservan más rastros de su influencia; por otra parte, entablar nuevas relaciones con los pueblos que hasta ahora conocen menos las diversas manifestaciones de nuestra cultura [19].

En julio del mismo año se aprobaba el reglamento de esta Junta y se establecían sus funciones.

Un Decreto de 20 de octubre de 1931 estableció que la Inspección General de Emigración pasara a depender del Ministerio de Estado, permaneciendo en el de Trabajo y Previsión el resto de los servicios destinados a facilitar información y a proteger a los emigrantes españoles. En noviembre del mismo año se creó una Comisión interministerial del Comercio Exterior, con el fin de resolver los problemas que existían en las relaciones comerciales exteriores.

El 1 de abril de 1932 se reorganizaba el Ministerio de Estado, estableciéndose cinco direcciones, de las cuales la tercera, que recibía el

[19] *Ibid.*, pp. 565-567.

nombre de «Asuntos Políticos», se ocupaba de las relaciones políticas, de las culturales, así como de los asuntos relacionados con la Sociedad de Naciones. De igual modo la Dirección de Asuntos Comerciales lo haría de los tratados, informes económicos y relaciones comerciales con el resto de los Estados.

Una serie de órdenes y decretos que se aprueban a lo largo de 1933, establecieron una serie de reorganizaciones en muchas de las instituciones en las que se incluían las cuestiones relacionadas con América. El 21 de enero de 1935 se ampliaban las facultades de la Junta de Relaciones Culturales.

Hay que destacar, entre las diversas reformas que se realizaron en el seno del Ministerio de Estado, la creación el 7 de noviembre de 1933 de la Junta Permanente de Estado, como un órgano de asesoramiento y de consejo de la política exterior española. Con ello, se pretendía

> [...] facilitar el sucesivo desarrollo de cuantas orientaciones constituyen el objetivo ideal de la República en materia de política exterior, el máximo apoyo moral y la más entusiasta y activa cooperación en cuanto se refiere a la Sociedad de Naciones; la aproximación espiritual hacia nuestros hermanos de cultura y raza; la intensificación de una manera general de nuestras amistosas relaciones con todas las naciones ligadas ya a España por el lazo de los intereses comunes y de la recíproca amistad.

La composición de esta Junta fue modificada en varias ocasiones y será suprimida el 30 de mayo de 1936.

Un Decreto de 28 de septiembre de 1935 reorganizaba los servicios centrales de la administración del Estado y dentro de ella el Ministerio de Estado sufrió dos reformas importantes: por un lado, se suprimen las direcciones de administración política y comercio, que pasaron a depender de la subsecretaría, y por otro lado, la Inspección General de Emigración se integró nuevamente en el Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad. El 1 de octubre del mismo año se estableció que los servicios de Política y Comercio Exteriores comprendieran las secciones de política y comercio de Europa, Ultramar, Asia y África, Sociedad de Naciones, Relaciones Culturales, Obra Pía y Oficina de

Prensa, con lo que se diluía el interés que anteriormente se le quiso dar a los asuntos americanos.

Desde el inicio de la Guerra Civil española la administración, al igual que los españoles, se dividió en dos. En la España republicana se mantuvo el Ministerio de Estado a lo largo de todo el conflicto, produciéndose algunas reformas internas tanto por razones presupuestarias como por «la traición de la gran mayoría de los miembros de la carrera diplomática y consular (que) hizo precisa la renovación casi total del personal adscrito a este ministerio». En la secretaría general del Ministerio se incluyeron en una de las cuatro secciones en la que ésta se dividía todos los asuntos relacionados con América y Extremo Oriente.

Por otro lado, los militares que se sublevaron contra la República establecieron el 24 de julio de 1936 una Junta de Defensa Nacional de España que asumió todos los poderes del Estado, representando «legítimamente al país ante las potencias extranjeras». El 29 de septiembre del mismo año se nombraba a Francisco Franco Jefe del Gobierno y Generalísimo de todos los ejércitos. El 1 de octubre se creaba la Junta Técnica del Estado, dentro de la cual se constituyó una «Secretaría de Relaciones Exteriores» encargada de las relaciones diplomáticas y consulares con las naciones extranjeras. Fue también significativo por las repercusiones posteriores, la aprobación el 4 de agosto de 1937 de los estatutos de Falange Española Tradicionalista y de las JONS dentro de la cual se estableció la creación de un Servicio Exterior. El 30 de enero de 1938 una Ley aprobada por el Gobierno de Burgos aprobó las bases de la nueva administración del Estado franquista, la cual se organizaba en departamentos ministeriales, creándose de este modo el Ministerio de Asuntos Exteriores, en el que se integraron los servicios de «Política Exterior, Tratados Internacionales, Relaciones con la Santa Sede y Protocolos», nombrándose al general Francisco Gómez Jordana vicepresidente del Gobierno y ministro de Asuntos Exteriores [20].

[20] Díaz Plaja, F., *La Guerra de España en sus documentos*, Barcelona, 1975, páginas 455-460.

La Administración exterior franquista y América

En abril de 1939 terminaba la Guerra Civil española, iniciándose una larga etapa en la historia de España que viene en denominarse como el franquismo. En ella, las relaciones con los diferentes Estados de América tuvieron un protagonismo esencial, aunque sus repercusiones para España ofrezcan una doble vertiente. Si por un lado sirvieron como apoyo al nuevo régimen, condenado internacionalmente durante varios años, por otro esas relaciones contribuyeron también a su aislamiento en la sociedad internacional.

Por una Ley de 8 de agosto de 1939, entre otras reformas, se suprimió la vicepresidencia del Gobierno, pasando a depender de la presidencia los organismos y funciones que integraban aquélla. Asimismo se establecía que la administración del nuevo Estado estaría formada por los siguientes Ministerios: Asuntos Exteriores, Gobernación, Ejército, Marina, Aire, Justicia, Hacienda, Industria y Comercio, Agricultura, Educación Nacional, Obras Públicas y Trabajo.

Fue a través del Decreto de 31 de octubre de 1942 cuando se modificó, por vez primera, la organización del Ministerio de Asuntos Exteriores, estableciéndose que en la Dirección General de Política Exterior se incluyesen las secciones de Europa, Ultramar y Asia, Prensa, Pasaportes y Relaciones Culturales. En la Dirección General de Política Económica se incluyeron todos los asuntos relacionados con los tratados comerciales y el comercio exterior español, temas que se distribuyeron por grupos de países. Tres años más tarde, el 5 de junio de 1945, se procedió a reorganizar la Junta de Relaciones Culturales, con el fin de agilizar las decisiones que se adoptaran en el seno de la misma, confirmándose, a su vez, que las funciones de la misma serían las fijadas en 1926.

El 31 de diciembre de 1945, se produjo una nueva reorganización del Ministerio. En el preámbulo de la Ley, se establecía que esta reforma no se había producido antes por las circunstancias en las que se había desarrollado la política española en los últimos años, no obstante, en ese momento, se consideraba ya pertinente proceder a un cambio interno con el fin de «acrecentar su eficacia». Se mantenían algunos de los organismos existentes anteriormente, y se creaban algunos otros de importancia para las relaciones con América, así

> [...] la nueva Dirección General de Relaciones Culturales, que dará amplio cauce a la expansión de la cultura española en el extranjero y velará especialmente por el mantenimiento de nuestros vínculos espirituales con los pueblos hermanos de América. A esta misma finalidad responde la transformación del Consejo de la Hispanidad y el Instituto de Cultura Hispánica [21].

Se complementaba este cambio con el ya efectuado en la Dirección General de Política Exterior, dentro de la cual se creó la Dirección de América, subdividida en tres secciones: Estados Unidos, México y Centroamérica, y Sudamérica. Por otra parte, se establecía que la Dirección General de Política Económica se ocupara de los acuerdos comerciales y técnicos y la Dirección General de Relaciones Culturales de lo que textualmente se denominó «expansión cultural». Se estableció, por último, que el Instituto de Cultura Hispánica y la Junta de Relaciones Culturales, fueran órganos asesores del ministro.

Ya se observa, pues, cómo se va ampliando el número de instituciones que en el franquismo se van a ocupar de las relaciones con América, poniéndose así de manifiesto el renovado interés por esta área geográfica, algunas de las cuales serán estudiadas por nosotros o por otros autores en esta misma colección. Este interés irá acompañado, a su vez, por un deseo de racionalización de la acción exterior española, con vistas a una mayor eficacia. En este sentido cabe interpretar un Decreto Ley de 1947, por el cual se creaba la subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, que pasaba a depender desde un punto de vista técnico de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Industria y Comercio, aunque administrativamente lo hiciera de este último. El 21 de marzo del mismo año un nuevo Decreto reorganizaba, con fines parecidos, la Comisión Interministerial de Tratados de Comercio, dependiente de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, bajo el control del ministro de Asuntos Exteriores. Por último, un Decreto de 16 de febrero de 1949, establecía la creación de la Dirección General de Asuntos Consulares en el Ministerio de Asuntos Exteriores, con el fin de centralizar todas las actividades realizadas por los consulados españoles en el extranjero.

[21] Ley de 31 de diciembre de 1945 sobre reorganización de los Servivicios Centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Una Orden del 4 de abril de 1951 reorganizaba los servicios de la Dirección General de Política Exterior. En ella se establecían las Direcciones de Asuntos Políticos de América, Convenios y Conferencias Políticas Internacionales y Registro de Tratados, y Organismos Políticos Internacionales. El 2 de abril del mismo año se reorganizaba también la Dirección General de Relaciones Culturales, en la que se creaba una sección específica dedicada a la «Política cultural de América y Filipinas».

Con la formación del nuevo Gobierno en julio de 1951, trascendental en muchos aspectos del franquismo, se va a proceder también a una reforma de la administración central del Estado. En ella, se mantiene el Ministerio de Asuntos Exteriores, pero se crea el de Comercio, que «comprenderá todos los servicios en la actualidad dependientes de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, la Subsecretaría de la Marina Mercante y la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes». De este modo, la mayor parte de los asuntos comerciales se desvinculaban del Ministerio de Asuntos Exteriores [22]. Una Orden de 24 de marzo de 1952 estableció la subdivisión de la Dirección de Asuntos Políticos de América en dos unidades administrativas: Dirección de Asuntos Políticos de América del Norte y Dirección de Asuntos de Centro y Sudamérica.

El 3 de diciembre de 1953 se modificaba de nuevo la composición y atribuciones de la Junta de Relaciones Culturales, estableciéndose que debía ser la institución que dirigiera y coordinara la acción cultural de todos los organismos oficiales en el exterior. En ella se integrarían representantes de todas las instituciones y entidades españolas de carácter oficial que se ocuparan de cualquier actividad relacionada con la cultura. La acción de la Junta en el exterior se encargaba a los Consejeros y Agregados de Información de las respectivas embajadas españolas.

El 25 de febrero de 1957 se formó un nuevo Gobierno y llegó al Palacio de Santa Cruz un nuevo ministro, Fernando María Castiella. La estructura departamental sufrió una primera reforma el 3 de octubre al suprimirse la Subsecretaría de Economía Exterior, pasando a formar

[22] Cfr. Viñas, A., «La administración de la política económica exterior en España, 1936-1979», *Cuadernos Económicos de ICE*, 13 (1980), pp. 159-247.

parte los servicios y funciones de la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Asuntos Exteriores; a su vez, este Ministerio fue el encargado de todo lo referente a las negociaciones y comprobación de los acuerdos comerciales, así como a lo concerniente a la cooperación económica y financiera internacional. El 18 de octubre se crearon en el Ministerio las Direcciones Generales de Relaciones Económicas y Organismos Internacionales.

Un Decreto de 22 de junio de 1961 estableció el Consejo Superior de Asuntos Exteriores, como órgano asesor del Ministerio en todo lo relativo a la elaboración de la política exterior, la información sobre los proyectos de acuerdos internacionales o el estudio «ordenado de nuestra política exterior y de las relaciones internacionales en todos sus aspectos tanto históricos como actuales».

Una Orden de 23 de julio de 1962 reorganizaba la Dirección de Asuntos Consulares, dentro de la cual la sección de Emigración y Asuntos Sociales se ocuparía de todo lo relacionado con la política emigratoria de España.

Una nueva reorganización general del Ministerio se produjo el 2 de abril de 1966. En virtud de ella se constituía la Subsecretaría de Política Exterior, que debía coordinar las Direcciones Generales de Asuntos de Iberoamérica, manteniéndose el resto de la anterior estructura. Significativo fue, pues, el cambio de denominación de la citada dirección.

El 21 de marzo de 1967 se aprobó el reglamento del Consejo Superior de Asuntos Exteriores. En ese mismo mes, se aprobaron dos Órdenes por las cuales, además de reformarse la Dirección General de Asuntos Consulares, se disponía que la relativa a las Relaciones Económicas se ocuparía de

> [...] la planificación, promoción, gestión y coordinación de las relaciones internacionales en sus aspectos económicos, comerciales y financieros en cuanto afecte a los intereses del Estado y entre en las competencias del Departamento; la preparación, negociación y comprobación del cumplimiento de los Acuerdos económicos, comerciales, financieros, aduaneros y fiscales [...] la cooperación con la Dirección General de Organismos Internacionales en la gestión de los asuntos económicos, comerciales y financieros que se planteen en aquéllos; la orientación de la actividad económica de las representaciones diplomáticas y con-

> sulares [....] la participación en las Conferencias y reuniones internacionales de carácter económico, comercial y financiero en que haya de estar representado el Estado español; y la colaboración con los Departamentos ministeriales, centros y organismos oficiales o privados interesados en la expansión económica en el exterior.

Unas amplias competencias, como se puede observar, que reforzaron el papel del Ministerio en las relaciones internacionales del régimen franquista [23].

Una nueva reorganización de la administración civil del Estado se produjo el 27 de noviembre de 1967. Esta reforma afectó al ministerio por cuanto se suprimió la subsecretaría de Asuntos Exteriores; las Direcciones generales de Relaciones Económicas y Organismos Internacionales se integraron en una nueva Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Internacionales; se suprimió la Dirección General de Relaciones Culturales y las restantes cuatro direcciones generales se redujeron a tres, siendo una de ellas la que se ocuparía de los asuntos de América y Extremo Oriente. El 25 de enero de 1968 se establece la organización interna de cada una de estas direcciones.

El 20 de febrero de 1970 se llevó a cabo otra reforma ministerial. Se establecía, en primer lugar, que correspondía al Ministerio

> [...] promover, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado, concertar sus relaciones con otros Estados y entidades internacionales, así como proteger y fomentar los intereses nacionales con el exterior.

Se creaba la Dirección General de Política Exterior, que quedaba estructurada en cuatro secciones, de las cuales la tercera se ocuparía de los asuntos de Iberoamérica. A la subsecretaría de Asuntos Exteriores se adscribía el Instituto de Cultura Hispánica; la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales creaba un negociado concreto para Iberoamérica y la Dirección de Relaciones Culturales establecía, dentro de la Dirección de Cooperación Cultural, una sección dedicada exclusivamente al mundo hispánico.

[23] Orden del 11 de marzo de 1967 sobre reorganización de la Dirección General de Relaciones Económicas.

El 11 de marzo de 1971 se procedió a una nueva reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores, estableciéndose que en la Dirección General de Política Exterior se crease una Subdirección General de Asuntos de Iberoamérica, con dos secciones, una dedicada a Sudamérica y otra a Centroamérica y el Caribe. Se mantenía, por otra parte, la sección de Iberoamérica en la Dirección de Relaciones Económicas.

Un Decreto del 9 de noviembre de 1973 establecía la última reforma del Ministerio de la que nos vamos a ocupar, manteniéndose hasta el 2 de abril de 1976, ya en la Monarquía de Juan Carlos I. Por esta reorganización, permanecía la Dirección General de Iberoamérica y en todas las demás direcciones se indicaba la necesidad de que se conservaran secciones especiales relativas a los asuntos con América y se cooperara continuamente con la Dirección General respectiva. Por otra parte, continuarán las anteriores instituciones y direcciones relativas a los temas de América.

El Servicio Exterior en América

Partiendo de la definición que de la Historia de la Diplomacia hace Miguel Ángel Ochoa como «la unitaria y continua evolución de una función cuya importancia en el desarrollo de los acaecimientos de todas las edades no puede desconocerse, su estudio corre paralelo al que pueda hacerse de otros ejercicios de la actividad social o humana», la diplomacia constituye en la Historia de España «uno de los indudables elementos de acción y sustentación de la vida política y ha constituido desde siglos atrás, como esos otros citados componentes del Estado, un instrumento de la construcción histórica de España, a través de sus relaciones exteriores, de la aseveración *erga caeteros* de su personalidad, actuante con voz propia en el concierto de los pueblos» [24]. Así pues, deberemos estudiar también la creación del Servicio Exterior en América, destacando las etapas claves en el proceso de su evolución en los diferentes Estados con los que España mantiene relaciones diplomáticas y consulares, al mismo tiempo que tendremos que analizar la

[24] Ochoa, M. A., *op. cit.*, p. 30.

creación y desarrollo del Servicio Exterior americano en España, ya que unos y otros son los medios más apropiados y utilizados para la consecución de los objetivos propuestos por los Gobiernos de ambas orillas del Atlántico en sus mutuas relaciones.

Como hemos señalado al comienzo de este capítulo, la diplomacia como actividad profesional y medio de la acción exterior estatal, queda incluida en la Administración exterior del Estado y más concretamente en los llamados «órganos periféricos» de la misma. Integrados por las Misiones diplomáticas, las Representaciones permanentes y Delegaciones para el desarrollo de las relaciones multilaterales, las Oficinas Consulares y otras instituciones oficiales al servicio del Estado, tienen unas funciones claramente ejecutivas. Funciones que se pueden determinar más precisamente en las siguientes: a) «negociar» los tratados, convenios internacionales y demás acuerdos con los demás Estados; b) «representar» a los más altos poderes del Estado al que pertenecen; c) «informar» a los órganos centrales de todo aquello que suceda en el Estado ante el cual están acreditados; d) «proteger» los intereses y las personas connacionales que se encuentran permanentemente o de forma transitoria en el territorio de otro Estado.

Desde el siglo XVIII ya se puede apreciar en los Estados una doble tendencia en relación con la función diplomática. Por un lado, la nacionalización del personal y, por otro, la división en categorías de los integrantes del Servicio Exterior. En España esta reforma la realizó Floridablanca, estableciendo cinco categorías. Fue también en este período cuando la red diplomática española alcance su máximo desarrollo durante el Antiguo Régimen: 6 embajadas, 14 legaciones, 5 consulados generales y 26 oficinas consulares [25].

En 1816, Cevallos inició un nuevo proceso de racionalización en el Servicio Exterior, con el fin de establecer los requisitos necesarios para los aspirantes al ingreso en este cuerpo, que permitieran una mejor preparación en el cumplimiento de sus funciones. En 1822, eran ya 42 los integrantes del Servicio Exterior y España tenía 13 legaciones, con un total de 16 secretarios, 10 cónsules generales, 16 cónsules y 16

[25] *Vid.* López-Cordón, M. V.ª, *La política exterior...*, y Núñez, J., *op. cit.*, capítulos II y III.

vicecónsules. El presupuesto para todas estas actividades, nos señalan Fraga y Rodríguez [26], era de 236.000 reales.

Tras el proceso de independencia de las colonias americanas y la nueva orientación de la política exterior española desde la firma del Tratado de la Cuádruple Alianza en 1834, además de realizarse sucesivas reformas en el interior del Ministerio de Estado para atender a los nuevos compromisos internacionales, como hemos visto anteriormente, se fueron adoptando otra serie de medidas en función también del aumento de las representaciones diplomáticas y consulares de España en el extranjero.

Así, se fueron firmando una larga serie de tratados y convenios bilaterales de toda clase, desde los de Reconocimiento, Paz y Amistad con los nuevos Estados iberoamericanos, hasta los consulares y los de Comercio y Navegación. El incremento del número de nuestras representaciones en el extranjero fue notable y ya a mediados del siglo XIX existían 2 embajadas, 16 legaciones, 4 encargaduría de negocios, 18 consulados generales, 43 consulados y 150 viceconsulados. Todo ello provocó un aumento en el número de personas que integraban el Servicio Exterior, así como de los gastos presupuestarios dedicados a las diferentes representaciones. El Real Decreto de 4 de marzo de 1844 y el reglamento de 1851 establecieron el procedimiento de exámenes adecuado para los candidatos a la carrera diplomática. Las funciones consulares se fueron regulando a través de «Instrucciones», disposiciones orgánicas y reglamentarias (especialmente el Reglamento de 20 de julio de 1848) y la inclusión de estas materias en los Códigos de Comercio.

Desde la segunda mitad del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, el aumento de las representaciones españolas en el extranjero no fue muy significativo en lo que respecta a las Misiones diplomáticas (que sobrepasaron la cifra de 40 embajadas y legaciones), pero sí en las Oficinas Consulares, que ya en 1908 estaban integradas por 32 cónsules generales, 81 consulados, 20 viceconsulados de carrera, además de 70 cónsules honorarios, 520 vicecónsules y 38 agentes *ad honorem*. En el Ministerio de Estado se crearon secciones especiales para atender los asuntos consulares y el 31 de mayo de 1870 se aprobaba la primera Ley Orgánica de las Carreras Diplomática y Consular, otorgándoles a

[26] Fraga, M.-Rodríguez, R., *Los Fundamentos de la Diplomacia*, Barcelona, 1977, p. 17.

ambos carácter de cuerpos facultativos; en 1874 se derogó volviéndose al sistema anterior, hasta que el 14 de marzo de 1883 se aprobó una nueva Ley, que se completó con la del 27 de abril de 1900 (Ley Orgánica para las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes del Ministerio de Estado). El proceso culminaría, entre otras disposiciones, con el Real Decreto de 21 de diciembre de 1911 por el que se crea el Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular, que comienza a funcionar al año siguiente.

Tras la I Guerra Mundial y hasta el comienzo de la Guerra Civil española, tanto las relaciones internacionales como la política exterior española se transformaron notablemente, no sólo por el impacto de hechos como la creación de la Sociedad de Naciones o la aparición de un importante número de nuevos Estados, sino también por la aplicación a la vida internacional de principios como los de la diplomacia abierta, el pacifismo, la seguridad colectiva o la importancia que adquirió la diplomacia multilateral. En este sentido, la presencia de España en el extranjero aumentó cuantitativa y cualitativamente, y así en 1931 existían ya 12 embajadas (siete en Europa y cinco en América) y 31 legaciones, junto a 31 consulados generales y 93 consulados. La preparación de los funcionarios se mejoró con la creación en 1932 de la Federación de Estudios Internacionales, produciéndose un descenso en el número de diplomáticos que ejercían sus funciones en el extranjero, pasándose de 280 en 1931 a 256 en 1936 y 155 en 1938. La unificación de las carreras diplomática y consular en 1928 fue afrontada por los nuevos dirigentes republicanos por necesidades políticas y exigencias administrativas.

El estallido de la Guerra Civil provocó la desafección de muchos diplomáticos y cónsules, elevándose su número a 88 en tan sólo un mes y a 230 hasta septiembre. El 21 de agosto de 1936 se aprobó un Decreto por el que quedaba disuelta la carrera diplomática tal y como estaba organizada hasta ese momento, creándose una nueva estructura en la que sólo se podrían integrar los funcionarios fieles al Gobierno legal. En 1938 el Gobierno republicano únicamente tenía abiertas nueve embajadas (cinco en América), 20 legaciones, 13 consulados generales y 35 consulados. Ésta será, pues, una etapa de transición decisiva e importante en la evolución del Servicio Exterior español.

Con el inicio del régimen franquista y tras el progresivo reconocimiento diplomático por más de 24 Estados entre 1936 y marzo de

1939, se realizó, como hemos analizado anteriormente, la organización de una nueva estructura administrativa en el interior y en el exterior. Una reforma que se tuvo que adaptar al aumento de las representaciones diplomáticas y consulares, que pasaron de 47 embajadas y legaciones y 66 consulados en 1950, a 60 misiones diplomáticas, 46 cónsules generales y 48 consulados de carrera en 1962 y 89 misiones diplomáticas y más de 70 consulados de carrera en 1975. La integración parcial de la España de Franco en la sociedad internacional hizo también que el número de representaciones y delegaciones en organismos internacionales se fuera acrecentando, especialmente desde 1955. La creación de la Dirección General de Asuntos Consulares el 16 de julio de 1949 puso en marcha un proceso de racionalización de la carrera consular. Por último, dos datos a tener en cuenta en este análisis: por un lado, la mejora de la selección, formación y preparación de los diplomáticos españoles, a través de la creación el 7 de noviembre de 1942 de la Escuela Diplomática y, por otro, la adaptación que sufren los órganos periféricos españoles a la reglamentación establecida por los Convenios de Viena Diplomático (1961) y Consular (1963).

Esta reflexión que hemos realizado sobre la evolución, organización y desarrollo del Servicio Exterior español en los siglos XIX y XX, nos ha permitido observar de qué manera se respondió por parte de los dirigentes españoles a los sucesivos retos que se les fueron planteando de forma general a la política exterior española. Veremos a continuación cómo se afrontaron los que surgieron a medida que las antiguas colonias españolas en América se fueron independizando y constituyendo en Estados soberanos e independientes. Los problemas para realizar este último análisis han sido numerosos, a pesar de lo cual hemos utilizado criterios comunes en el estudio de las relaciones bilaterales, que nos permitirán más adelante extraer las consecuencias del mismo, individuales y de forma comparativa [27].

[27] Para la elaboración de este apartado, así como para el estudio que vamos a realizar en las relaciones bilaterales entre España y cada uno de los 18 Estados iberoamericanos, hemos utilizado todas las fuentes diplomáticas a nuestro alcance, sobre las que queremos señalar algunos datos. Para el siglo XIX y hasta el inicio de los años treinta, hemos consultado un trabajo fundamental como es el *Calendario Manual y Guía de Forasteros en Madrid*, que desde 1873 se denominará *Guía Oficial de España*; en ella encontramos datos sobre el cuerpo diplomático español en el extranjero, así como el cuerpo

El inicio de un proceso: 1837-1854

El primero de los Estados con los que España mantuvo relaciones tras la independencia fue México. El 28 de diciembre de 1836 se firmaba el Tratado de Paz y Amistad, que se ratificó un año después. Hasta 1840 no se creó formalmente la representación española en la capital mexicana, a cuyo frente estuvo Ángel Calderón de la Barca, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, auxiliado por un representante diplomático; ya en ese año se habían establecido cinco consulados en varias ciudades. La representación mexicana en España, por otra parte, se constituyó con carácter permanente también en 1840, y su primer representante fue Ignacio Valdivielso, encargado de negocios, secundado por un diplomático; existen ya en ese año nueve consulados mexicanos en nuestro país.

Fue durante la II República Española cuando las legaciones se elevan a la categoría de embajada. Según nuestros datos, la decisión fue adoptada por el Gobierno español el 11 de mayo de 1931, señalándose en el preámbulo del Decreto en que se aprobaba esta medida que España, «libre ya de todo prejuicio atávico e inspirándose en sus gloriosas tradiciones democráticas», debía mantener relaciones más estrechas con una democracia tan pacífica y progresista como la mexicana. El Gobierno mexicano adoptaría la misma medida el 12 de mayo de 1931. El primer embajador español fue Julio Álvarez del Vayo, y su homólogo mexicano, Alberto J. Pani. Fueron significativas las palabras que pronunciara el representante mexicano en la presentación de sus cartas credenciales:

> Es para mí motivo de alta honra y ocasión de justificado orgullo el haber sido designado por mi Gobierno como el primer Embajador

diplomático acreditado en Madrid de todos los Estados con los que España mantiene en cada momento relaciones diplomáticas. Desde el inicio de los años treinta hasta 1975 las dificultades para establecer el Servicio Exterior en Iberoamérica y en España han sido numerosas. Tanto en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores como en la Biblioteca de la Escuela Diplomática faltan las publicaciones oficiales sobre el cuerpo diplomático español durante muchos años y en otros períodos los datos que se ofrecen son incompletos o no se publican, como ocurre con el *Escalafón de la Carrera Diplomática durante los años 1939-1942*. Todo ello ha hecho que hayamos tenido que realizar una verdadera tarea de reconstrucción de este tema.

> Extraordinario y Plenipotenciario ante el Gobierno de la naciente República Española. Las palabras, que han venido gastándose de tanto ser repetidas en las acostumbradas fórmulas protocolarias del convencionalismo diplomático, recobran su fuerza original en esta ceremonia, porque la elevación de nuestras respectivas Legaciones al rango de Embajada —como efecto casi inmediato, en el campo internacional, de la presente transformación política y social de España— tiene un significado que traspasa los límites de un simple acto de cortesía o conveniencia de solidaridad racial y, por tanto, de incremento de civilización [28].

Desde esta fecha, y hasta 1933, siguió actuando como representante español en México Álvarez del Vayo, siendo sustituido posteriormente por Domingo Barnés, quien en 1934 dimitió siendo reemplazado por Emiliano Iglesias, quien permaneció muy pocos meses en el cargo dimitiendo en febrero de 1936. El 8 de abril de 1936 fue sustituido por Félix Gordón Ordax, que se mantuvo en este puesto hasta marzo de 1939, fecha en la que se rompieron las relaciones diplomáticas entre los dos Estados. En Madrid, tras Pani, en 1937 fueron nombrados Pérez Treviño, Ramón P. Denegri y el general Leobardo C. Ruiz. En 1939 el nuevo embajador fue Adalberto Tejeda, quien estuvo en el cargo muy poco tiempo.

Los Gobiernos mexicanos nunca reconocieron al régimen de Franco, al que criticaron en todos los foros internacionales, manteniendo relaciones y reconociendo, por otro lado, al Gobierno republicano en el exilio hasta 1977. Tras este largo período, el 28 de marzo de 1977, se restablecieron las relaciones entre México y el Gobierno español en pleno proceso de transición hacia la democracia. Por su parte, el régimen de Franco sí mantuvo a representantes oficiosos en la capital mexicana, como fueron, entre otros, Justo Bermejo en 1954 y Manuel Oños de Plandolit en 1958.

A pesar de este largo paréntesis en las relaciones entre los dos pueblos, ambos Gobiernos siempre las consideraron importantes, como

[28] *Embajada de México en España, Relaciones Internacionales Iberoamericanas.* Discursos pronunciados con motivo de la presentación de credenciales del primer Embajador de los Estados Unidos Mexicanos ante el Gobierno de la República española, Madrid, 1931, pp. 11-13.

se pudo comprobar en su rápido restablecimiento. No obstante, este interés no se apreció, desde un punto de vista cuantitativo, en las respectivas representaciones.

En efecto, desde 1840 hasta 1875, los representantes españoles en la capital mexicana suelen ser dos o tres, los mismos que los mexicanos, con algunas variaciones en años concretos (1854, con cinco miembros, o 1855, con seis). El número de consulados oscilaba continuamente: así, los españoles irían aumentando a medida que transcurren los años, manteniéndose en 26, mientras que los mexicanos aumentan también su número, siendo el máximo de 17, aunque 12 será la cifra más habitual.

La segunda etapa, 1875-1923, se caracterizó por una estabilización en el número de miembros de ambas representaciones, junto a un fuerte aumento en el número de consulados, elevándose a 45 en el caso español como cifra máxima y situándose en 28 la más habitual, mientras que los mexicanos aumentaron hasta 31, siendo 28 la cifra más repetida.

Desde 1923 a 1931, el cuerpo diplomático acreditado en ambas capitales vuelve a ser estable. Con respecto a los consulados españoles, el número más alto en este período fue de 43, siendo 37 el más constante; los consulados mexicanos alcanzarán la cifra de 30, variando entre ésta y 23 la proporción de los mismos.

Durante la II República y hasta el final de la Guerra Civil, no tenemos datos específicos de la representación española en México, pudiéndose afirmar que el número de miembros fue de dos o tres y el de consulados no fue muy elevado; con respecto a la mexicana los datos nos indican la existencia de un aumento significativo en el número de miembros, situándose entre siete y ocho, como muestra de la importancia que se concede a esta representación. El número de consulados se estabilizó en las cifras anteriormente citadas.

Posteriormente, aunque no hubo relaciones oficiales entre México y el régimen de Franco, sí existieron agentes oficiosos o representantes consulares, especialmente para resolver algunos de los problemas que surgieron entre ambos o que afectaban a los nacionales de cada Estado, firmándose incluso algunos acuerdos.

Las relaciones entre España y Ecuador comienzan el 16 de febrero de 1840 por medio de un Tratado de Paz, Amistad y Reconocimiento,

que se ratificó un año después. El primer representante español fue Evaristo Pérez de Castro Colomera. Por su parte Ecuador estuvo representada por Pedro Gual. No sería hasta tres años más tarde, en 1843, cuando se normalicen las relaciones entre ambos Estados al nombrarse a Luis de Potestad encargado de negocios por España y con el mismo cargo a Juan José Flórez por Ecuador. Existe ya en ese año un consulado ecuatoriano establecido en Madrid.

Fue en 1951 cuando la legación de España en Ecuador se eleva a la categoría de embajada. Por su parte, la legación de Ecuador lo haría dos años más tarde en 1953. El primer embajador español fue Antonio Villacieros y Benito, y su homólogo ecuatoriano, Ruperto Alarcón Falconi.

Villacieros fue sustituido en 1954 por Luis Soler y Puchol y en 1959 por Ignacio de Urquijo y de Olano, que seguía siendo embajador en 1967; no disponemos de nueva información hasta 1975, cuando aparece como máximo representante español Jorge Taberna Latasa. Por otro lado, en 1956 el diplomático ecuatoriano Guillermo Bustamante sustituyó a Ruperto Falconi. A partir de estos años no tenemos información completa de los nuevos embajadores hasta 1965 con Rodrigo Vella Barona, 1969 con Alberto Colonia Silva y 1973 con Luis Jacome Chávez.

En cuanto a la evolución de la representación diplomática, no podemos hablar de una continuidad, pues como veremos a través de los distintos períodos que tratamos, unas veces España y otras Ecuador no enviaron representantes a las legaciones o embajadas del otro Estado. Así pues, hasta 1875 España sólo tiene un representante que se mantiene entre 1847 y 1867, fecha en la que desapareció dicha representación. En este primer período no existe representación diplomática de Ecuador en España. El número de consulados establecidos en Ecuador sería menor que los existentes en España, pues frente a un consulado español, Ecuador dispone entre seis y diez en esta fase.

Entre 1875-1923, la representación española contaría, por lo general, con un ministro residente, auxiliado por un secretario en momentos concretos, como serían los años 1885 a 1887. Por su parte, Ecuador tuvo representación diplomática hasta 1914, fecha en la que desaparece hasta 1923, variando su composición entre uno y dos diplomáticos. Por su parte, la representación consular se mantiene en la misma línea que en la fase anterior, aunque el número aumenta con-

siderablemente. España disponía de cuatro consulados, mientras que Ecuador mantiene un mayor número, entre 14 y 22.

En el siguiente período, 1923-1931, sólo existe representación diplomática española en Ecuador, en la que se encuentra un miembro durante la mayor parte de los años. Será en 1930 cuando de nuevo aparezca un ministro residente ecuatoriano en Madrid. En cuanto a la representación consular en este período hay que destacar que la española estuvo formada por cuatro y cinco consulados, mientras que la ecuatoriana con mayor número de consulados lo hará en torno a los nueve y once.

En los años que van de 1931 a 1939 no existe representación diplomática española en Quito, mientras que sí la hay de Ecuador en Madrid, integrada por un encargado de negocios. Por los datos de los que disponemos, no existen Oficinas consulares en ambos Estados.

Durante el franquismo (1939-1975), la representación diplomática española comienza en 1943, con un ministro residente, y fue a partir de 1946 cuando se aumenta a tres miembros como media, alcanzando algunos años la cifra de seis (1951). Por su parte, Ecuador, aunque en 1940 comenzó a tener dos representantes, llegaría a tener en algunos años hasta siete, especialmente desde 1951. La representación consular en estos años es prácticamente inexistente; tan sólo encontramos en el año 1954 un consulado español en Ecuador, que posteriormente desapareció.

Las relaciones con Chile comienzan el 25 de abril de 1844 con un Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad, que se ratificaba en 1845. El primer representante español fue Luis González Brabo y por Chile José Manuel Borgoño. No fue hasta dos años más tarde cuando se normalicen las relaciones, al nombrarse a Salvador Tavira como encargado de negocios, auxiliado por un secretario. Por su parte Chile contaba también con un encargado de negocios que en 1848 fue José María Sessé.

En 1927, Primo de Rivera decidió elevar de categoría la legación española en Chile convirtiéndola en embajada, siendo su primer embajador Santiago Méndez de Vigo y Méndez de Vigo. Con respecto a la legación chilena, también se convirtió en embajada el mismo año, siendo su primer representante Emilio Rodríguez Mendoza.

Posteriormente, en 1930 ocupó la embajada José Gil Delgado y Olazábal; R. Baeza Durán lo hará entre 1931 y 1933, siendo sustituido por Rodrigo Soriano a los pocos meses. En 1937 la representación diplomática española pierde la categoría de embajada. En 1938 el representante del Gobierno de Franco en Chile fue Joaquín Pérez de Rada, hasta que Tomás Suñer fue reconocido como representante oficial de España en 1939. En 1943 Luis Martínez de Irujo y Caro fue el embajador español, sustituyéndole en 1948 Francisco José Castillo y Campos, como encargado de negocios. En 1949 le reemplazó con la misma categoría José M. Doussinague y Texidor, nombrándole embajador en 1956, siendo relevado en 1959 por Tomás Suñer y Ferrer. A partir de estos años contamos sólo con la información de 1963, fecha en la que permanece Suñer en el cargo, y 1975, con Emilio Beladiez Navarro. Por su parte, en la embajada chilena se encontraba Aurelio Núñez Morgado como primer embajador, siendo reemplazado por Germán Vergara Donoso en 1938 cuando ya la representación chilena pierda la categoría de embajada. En 1941 fue sustituido por Hernán Figueroa, como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario. En 1944, Fernando García fue nombrado encargado de negocios. A partir de esta fecha y hasta el año 1951, momento en el que el embajador era Luis Subercaseoux, no disponemos de información hasta 1954, año en el que aparece como embajador Óscar Salas Letelier. No volvemos a disponer de nuevos datos hasta 1965 con Julián Echevarri Elorza, como embajador. En 1969 ocupa este cargo Sergio Sepúlveda Garcés, y, finalmente, en 1973 el representante es Óscar Aguero Corralam.

Hasta 1875 la representación diplomática española estaba formada por dos miembros, desapareciendo a partir de 1867. Por su parte Chile contaba con un representante hasta el año 1851, aumentando a dos entre este año y 1854, momento en el que también desaparece la misión diplomática. En cuanto a las Oficinas consulares, España disponía ya en 1848 del primer consulado, y Chile, un año antes. Posteriormente los españoles aumentaron a cuatro como cifra más habitual. Por el contrario, los consulados de Chile variaron entre uno y once, siendo esta última cifra la más habitual.

Durante el siguiente período (1875-1923), ya en 1882 vuelve a aparecer la representación diplomática española con un encargado de negocios, aumentando en 1885 con un nuevo miembro. Con respecto a la chilena, la representación vuelve a aparecer en 1883, aumentando

progresivamente el número de integrantes de la misma, que llegaron a ser seis en 1912. Las Oficinas consulares españolas se sitúan en torno a 13 ó 14 como media aproximada. Por otro lado, las chilenas son más numerosas, alcanzando una cifra variable entre 25 y 32.

En los años de 1923 a 1931, la representación española fue de tres miembros, mientras que la chilena llegó a tener entre seis y siete. En cuanto a las Oficinas consulares, sigue la misma tónica que en los años anteriores, es decir, un menor número de consulados por parte de España, entre 15 y 18, mientras que Chile dispone de 29 y 32.

En la siguiente etapa (1931-1939), la embajada española hasta 1937 estuvo integrada por una media de tres o cuatro representantes, mientras que la chilena lo hizo con cinco. Durante este período las Oficinas consulares españolas aumentaron hasta el inicio de la Guerra Civil, momento en el que se reducirían drásticamente. Por parte chilena el proceso fue similar.

Durante el franquismo (1939-1975) la representación diplomática española aparece ya en 1943 con cuatro miembros, aumentando posteriormente hasta diez (1963 y 1969). La chilena en este período se mantuvo muy variable, entre tres y once miembros. En estos años, y concretamente desde 1944, España contó con dos Oficinas consulares, careciendo de datos precisos para Chile.

El siguiente Estado con el que España restableció las relaciones fue Venezuela, a través de un Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad, firmado el 30 de marzo de 1845 y ratificado un año después. En 1845 los primeros representantes fueron Francisco Martínez de la Rosa, por parte española, y Alejo Fortique, como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Venezuela.

Tras la ruptura de las relaciones entre el Gobierno venezolano y el Gobierno republicano español, Caracas reconoció al Gobierno de Franco en febrero de 1939. No fue hasta 1949 cuando las legaciones de ambos Estados se eleven a la categoría de embajada. El primer embajador español acreditado en Caracas fue Teodomiro de Aguilar y Salas. Su homólogo venezolano, según nuestros datos, fue Augusto Mijares.

En 1951, sustituyendo a Teodomiro de Aguilar, fue embajador Gonzalo de Ojeda y Brooke, en 1954 fue reemplazado por Manuel Valdés Larrañaga, y en 1959 por Carlos Cañal y Gómez Imaz. A partir

de este año no disponemos de información hasta 1963, fecha en la que aparece como embajador José Antonio Giménez Arnau y Grau y en 1975 Juan Castrillo Pintado. El primer embajador venezolano fue sustituido en 1954 por Simón Becerra, en 1956 por Enrique Fontamal, en 1957 por Juan Becerra, en 1965 por Carlos Mendoza Goiticoa, en 1969 por Carlos Capriles Ayaba y en 1973 por Tomás Polanco Alcántara.

La representación diplomática hasta 1875 es constante por parte de España con dos miembros; por el contrario, la venezolana tuvo un máximo de cinco miembros en el año 1854, siendo muy desigual el resto del tiempo. Las Oficinas consulares españolas variaron entre ocho y catorce; Venezuela, por otra parte, dispuso de un mayor número de consulados manteniendo una media de quince.

El siguiente período (1875-1923) es poco novedoso en cuanto a lo que se refiere a las representaciones diplomáticas, pues España continúa manteniendo dos miembros, y Venezuela, aunque no tiene representación permanente, cuenta con un número de miembros que oscila entre dos y tres. Las Oficinas consulares españolas se mantienen como en el período anterior; por el contrario el número de consulados venezolanos sufre un considerable aumento con 23 y 41 como cifras límites.

Desde 1923 hasta 1931, se repite, en ambos Estados, el mismo número de representantes diplomáticos que en el período anterior. Los consulados españoles varían entre 11 y 12, mientras que los venezolanos lo hacen entre 24 y 25.

En el período que comprende la II República y la Guerra Civil española, la representación de España se encontraba a nivel de encargado de negocios, auxiliado con uno o dos funcionarios más; tras un largo intervalo, en 1938 se nombró a un nuevo representante que permaneció poco tiempo en el cargo al reconocer el Gobierno venezolano al de Franco. Con respecto a la representación diplomática venezolana, ésta se mantuvo con tres y cinco miembros. Por otra parte, no disponemos de datos exactos sobre las Oficinas consulares en ambos Estados.

Durante el franquismo, la embajada española superó ligeramente a la venezolana. La primera contó con cinco y seis representantes, mientras que la segunda lo hizo con cuatro o cinco como media. En este período sólo podemos señalar la existencia de una Oficina consular española.

Las relaciones entre España y Costa Rica no se restablecen hasta el 10 de mayo de 1850 a través de un Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad que se ratificó en ese mismo año. Los primeros representantes fueron por parte española Pedro José Pidal y por Costa Rica Felipe Molina. La representación diplomática no se consolida hasta 1852, siendo Diego Ramón de la Cuadra el encargado de negocios y cónsul general de España, auxiliado por un secretario. Por otro lado, la representación diplomática costarricense en España tarda en hacerse efectiva aunque ya existiera un consulado.

Tras el inicio de la Guerra Civil, el Gobierno de Costa Rica se declaró neutral en el conflicto, suspendiendo sus relaciones con la República española. Al mismo tiempo que se obstaculizaba la labor del encargado de negocios español, no concediendo el *exequatur* al nuevo representante republicano, Antonio de la Villa, lo que le obligó a abandonar el país, ya en 1938 el Gobierno de Franco había nombrado como su representante, con categoría de encargado de negocios, al duque de Bailén. Según nuestra información, no fue hasta 1950 cuando ambas legaciones se eleven a embajada. El primer embajador español es José María Cavañillas y Rodríguez, que se mantuvo en su puesto hasta 1957, y el primer representante en la embajada costarricense fue Antonio A. Facio Ulloa.

En 1957 es nombrado como embajador español Emilio Núñez del Río, y a partir de esta fecha no tenemos información hasta 1963, cuando desempeñe la función de embajador Joaquín Juste Cestino; no disponiendo de datos hasta 1975, cuando ocupe el cargo Ernesto La Orden Miracle. En 1953 el primer embajador costarricense será sustituido por Marcial Rodríguez Conejo, siendo sustituido el año siguiente por Francisco Urbina González, aún en su puesto en 1957. En 1969 Enrique Pozuelo Apóstegui fue el embajador de Costa Rica, y en el año 1973, Miguel Yamuni Tabush.

Hasta 1875 la representación diplomática de España en Costa Rica se mantiene con dos miembros hasta 1857, año en el que desaparece. Por otra parte, Costa Rica no tiene en este período representación diplomática. España cuenta a partir de 1856 con un consulado, que aumenta posteriormente a dos y tres hasta 1875. En cuanto a los consulados costarricenses en España, es significativa su evolución, pues comienza con uno en 1851, aumenta a tres a partir de 1861 y alcanza la cifra de diez en el año 1872.

En el siguiente período (1875-1923), la representación diplomática española en Costa Rica tiene un miembro a partir de 1887, que ejerce la misma función en Guatemala. Por otro lado, no ocurre lo mismo con la representación costarricense, que aunque no se mantiene constante, pues desaparece durante algunos años como son de 1877 a 1882 y de 1906 a 1923, tiene por lo general dos o tres miembros. En cuanto a las Oficinas consulares, España contaba con uno o dos consulados, aunque algunos años llegue hasta cuatro. Por el contrario, la representación consular costarricense es más numerosa, situándose entre 20 y 21 consulados, manteniendo la misma tónica ascendente que en la etapa anterior.

Durante el siguiente período que comprende de 1923 hasta 1931, la representación española tuvo las mismas características que en la fase anterior, mientras que el representante costarricense era el ministro plenipotenciario acreditado en París. Con respecto a las Oficinas consulares españolas, se puede contabilizar una media de cinco, produciéndose un descenso en los consulados de Costa Rica con respecto a años anteriores, situándose entre 13 y 15.

En los años que van de 1931 hasta 1939, la legación española estaba representada por un encargado de negocios y la costarricense seguía sin tener representante en Madrid, actuando como tal el ministro acreditado en París. España contaba con un consulado general en San José de Costa Rica, reduciéndose considerablemente el número de consulados costarricenses en España.

En los años del franquismo (1939-1975) la representación diplomática española oscila entre dos y tres miembros, mientras que la costarricense, aunque no es constante, tiene normalmente tres y cuatro miembros, alcanzando en ocasiones la cifra de nueve en los últimos años de este período. Es de destacar que en esta fase las Oficinas consulares se redujeron al mínimo e incluso desaparecieron.

Las relaciones entre España y Nicaragua no se restablecieron hasta el 25 de julio de 1850 con un Tratado de Paz y Reconocimiento, ratificándose un año después. El primer representante español fue Pedro José Pidal, y por Nicaragua, José de Marcoleta, como encargado de negocios.

El 27 de noviembre de 1936, el Gobierno nicaragüense reconoció al de Franco y en 1938 el representante del Gobierno franquista, con

categoría de encargado de negocios, fue el duque de Bailén. Las legaciones no se elevaron a la categoría de embajada hasta 1950. El primer embajador español fue, según nuestros datos, Gaspar Sanz y Tovar y el embajador nicaragüense Andrés Vega Belaños.

En 1953 Gaspar Sanz es reemplazado por Manuel Travesedo y Silvela, en 1955 le sustituye Juan Álvarez de Estrada y Martín de Oliva, en 1958, Enrique Beltrán y Manrique, que se mantiene en 1959. No disponemos de nueva información hasta 1963, fecha en la que aparece como embajador José Pérez del Arco y Rodríguez, y 1975, José García Bañón. El primer embajador nicaragüense permanece todavía en su cargo en 1957, pero a partir de estos años tampoco disponemos de información hasta 1969, cuando aparece como embajador Vicente Urcuyo Rodríguez, y 1973, Justino Sansón Balladares.

La representación diplomática hasta 1875 es bastante irregular, pues por parte de España se mantiene entre dos y tres miembros, aunque no de una forma constante, mientras que Nicaragua sólo cuenta con un ministro plenipotenciario a partir de 1865. Las Oficinas consulares españolas no se crearon hasta 1861, con dos o tres como máximo, mientras que las nicaragüenses lo hacen a partir de 1851 en una cifra que alcanza el máximo de 11.

En el siguiente período (1875-1923) no volvió a haber representación española hasta 1888, siendo el ministro de Su Majestad en Guatemala el encargado de los asuntos diplomáticos, y la nicaragüense fue muy reducida y de forma discontinua, oscilando entre dos y tres miembros. Las Oficinas consulares españolas en estos años se mantienen en una cifra media de cuatro, mientras que las nicaragüenses oscilan entre tres y once.

Entre 1923 y 1931 la representación diplomática española se mantiene igual que en la etapa anterior, no disponiendo de datos en relación con la nicaragüense. Las Oficinas consulares españolas se sitúan en torno a cuatro y cinco, mientras que las nicaragüenses oscilan entre catorce y quince.

Desde 1931 no se mantienen relaciones entre ambos Estados, y en 1936, como hemos visto, el Gobierno de Managua reconoció al de Franco. En 1938 se normalizan las relaciones.

Durante el franquismo la representación española fue reducida, oscilando entre dos y cinco miembros, estableciéndose en 1946 la primera representación permanente en Managua (con Federico Gabaldón

y Navarro como ministro residente). Por otra parte, Nicaragua tuvo acreditados en Madrid habitualmente tres miembros, aunque algún año llegó a tener hasta diez (1969). En este período las Oficinas consulares fueron muy reducidas, siendo más numerosas las españolas que las nicaragüenses.

La consolidación de un objetivo: 1855-1875

Las relaciones entre España y la República Dominicana se restablecieron el 18 de febrero de 1855 con un Tratado de Paz, Amistad, Comercio, Navegación y Extradición, ratificándose en ese mismo año. El primer representante español fue Claudio Antón de Luzuriaga y el dominicano fue Rafael María Baralt. Ya desde la independencia de la República en 1844, un importante sector de la población sintió la necesidad de buscar una protección extranjera, aunque el dilema era si acudir a Estados Unidos o a la antigua metrópoli. La opción escogida fue la segunda y el general Santana solicitó de España la incorporación del territorio a su soberanía. Desde 1854 a 1865 el territorio dominicano permaneció bajo soberanía española, aunque, debido a los problemas que esta situación provocó, el 1 de mayo de 1865 las Cortes aprobaron la Ley por la que España renunciaba a Santo Domingo. Las relaciones, de esta manera, se vieron afectadas por esta «anómala situación», normalizándose en 1914.

Según nuestros datos, en 1948 ambas legaciones se elevan a la categoría de embajada. El primer embajador español fue Manuel Aznar y Zubigaray. Por otro lado, el primer embajador dominicano acreditado en Madrid fue Elías Brache (hijo).

Manuel Valdés Larrañaga sustituyó a Manuel Aznar en 1953. Un año después ocupó el cargo de embajador Alfonso Merry del Val y Alzola, y en 1957 lo hizo Alfredo Sánchez Bella. No volvemos a tener información hasta 1963 con Manuel Viturro Somoza y en 1975 con Francisco Javier Oyarzun Iñarra. En la representación dominicana Elías Brache fue sustituido en 1952 por Emilio García Godoy, en 1955 por Rafael F. Bonelly, y el año siguiente se hizo cargo de la embajada Rafael Compres Pérez, siendo sustituido en 1959 por Manuel Valdés Larrañaga. No volvemos a tener más datos hasta 1965 con Emilio Rodríguez Demorici, y en 1969 con Porfirio Dominici.

La representación diplomática hasta 1875 es prácticamente nula por parte de los dos Estados, por las razones anteriormente expuestas, aunque ya encontramos en 1861 un representante diplomático de la República Dominicana en Madrid. La representación consular no existe todavía en estos años.

En el siguiente período (1875-1923), las representaciones diplomáticas son inexistentes o reducidas a un miembro. Las Oficinas consulares aparecen en 1914. Desde este año España llegó a contar con un máximo de nueve, mientras que 23 será la cifra más habitual en el número de consulados dominicanos.

Entre los años 1923 a 1931 se mantienen la mismas características en lo que se refiere a las representaciones diplomáticas. En lo que respecta a las Oficinas consulares, España tuvo ocho consulados, aunque en los últimos años se redujeron a dos. Por parte dominicana, el número de consulados llegó a ser de 29 (1930).

La situación se mantiene durante la II República y la Guerra Civil española, desapareciendo prácticamente la representación consular.

Durante el franquismo la representación diplomática española comienza en 1943 con tres miembros y posteriormente se mantiene en una media de cuatro o cinco. Por otro lado, la dominicana es más variable con 11 y 14 miembros en los últimos años, manteniendo uno o tres como cifra más habitual. En cuanto a las Oficinas consulares, en estos años no disponemos de datos suficientes para establecer un balance sobre las mismas.

El 24 de junio de 1829 se firmó un Tratado de Paz entre España y Argentina que no significó el comienzo de las relaciones bilaterales. En 1845 fue el Gobierno español el que tomó la iniciativa para su restablecimiento, pero los problemas internos argentinos y el apresuramiento con que se adoptó esa decisión por parte de Madrid provocaron que hasta el 29 de abril de 1857 no se firmaran dos Tratados: uno de Paz y Reconocimiento y otro consular. Estos tratados fueron objeto de nuevas negociaciones con el fin de modificarlos, que dieron lugar a la firma el 9 de julio de 1859 de un nuevo Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad, que fue ratificado en 1860. No obstante, la disidencia que se produjo entre la Confederación Argentina y Buenos Aires dio lugar a nuevas negociaciones que culminaron el 21 de septiembre de 1863 con la firma de un nuevo Tratado de Reconocimiento, Paz y

Amistad, que se ratificó en 1864. A pesar de esta complicada situación, en el año 1848 aparece ya el primer representante español, Carlos Creux, como encargado de negocios y cónsul general, auxiliado por un secretario; sin embargo, la representación española no se estabilizó hasta 1855; en este año se había establecido ya un consulado. Por otra parte, la representación diplomática argentina se normaliza también en 1855 con Juan Bautista Alberdi como encargado de negocios acreditado en Madrid.

Según nuestros datos, fue en 1917 cuando ambas legaciones adquieran la categoría de embajada, siendo la española la primera que se crea en toda Iberoamérica. El primer embajador español acreditado en Buenos Aires fue Pablo Soler Guardiola. Por su parte, Argentina nombró a Daniel García Mansilla como su primer embajador, permaneciendo es este puesto hasta 1936, año en el que, tras la ruptura de las relaciones diplomáticas entre el Gobierno argentino y el Gobierno republicano español, Buenos Aires reconoció al de Franco en febrero de 1939.

El primer embajador español fue sustituido en 1921 por Eugenio Ferraz y posteriormente por Alcalá Galiano, que se mantuvo en el cargo hasta 1927, en el que fue reemplazado por Antonio de Zayas y Beaumont. El año siguiente (1928) ocupó el cargo Ramiro de Maeztu y Whitney, denominado el «embajador de las ideas». En 1931 A. Dánvila se mantiene como embajador, siendo sustituido en 1936 por Enrique Diez Canedo, quien dimitió en 1937. Al año siguiente Juan Pablo de Lojendio actuó como representante del Gobierno de Franco en Buenos Aires. El año 1943 fue embajador José Muñoz Vargas, que se mantuvo hasta 1947, año en el que fue sustituido en 1950 por Emilio de Navasqués y Ruiz de Velasco. En el año 1952 se ocupó de la embajada Manuel Aznar y Zubigaray, permaneciendo en su cargo hasta 1955, en que es sustituido por José M. Alfaro Polanco. A partir de 1964 no disponemos de datos exactos hasta 1975, fecha en la que aparece como embajador Gregorio Marañón Moya. El primer representante argentino fue sustituido en 1936 por Ramón L. de Oliveira Cezar, como encargado de negocios. En 1942 el embajador argentino fue Alberto Palacios Costa, que es sustituido en 1944 por José Manuel Astigueta. No volvemos a disponer de más datos hasta 1965, año en el que aparece Juan Octavio Gauna como embajador; en 1969 le sustituyó César Ignacio Uríen y en 1973 por Jorge Rojas Silveyra.

Durante el primer período hasta 1875, tras una discontinuidad en las representaciones diplomáticas de ambos Estados, ya encontramos desde 1855 una normalización de las mismas, contando la española hasta 1864 con un solo miembro, aumentando posteriormente a dos hasta 1871 y desde esa fecha serán ya tres. Del mismo modo, la representación argentina osciló entre dos y tres miembros. En cuanto al número de Oficinas consulares, España contaba con seis, mientras que Argentina llegó a tener hasta 37 (1863), siendo la media de 22.

En el siguiente período (1875-1923), España cuenta con dos representantes, aunque a partir de 1909 esta legación aumenta el número de sus miembros a medida que se acerca al año 1923, siendo la cifra máxima de seis en 1921. De igual forma el cuerpo diplomático argentino oscila entre dos y tres miembros, aumentando en los años cercanos a 1923. En cuanto a las Oficinas consulares españolas, se inician en esta fase con siete consulados y al final de la misma alcanzan la elevada cifra de 63, entre consulados de carrera y honorarios; como cifra media el número es de 44. La proporción de consulados argentinos será similar a la media española, aunque manteniendo una representación más constante a lo largo del período.

En la tercera etapa (1923-1931), la representación diplomática española más frecuente es de seis miembros, mientras que la argentina supera con uno más a la española, con siete como número más habitual. Durante estos años las Oficinas consulares españolas son muy numerosas en relación con las argentinas, llegando a un máximo de 83 en 1930 y a un mínimo de 58 en 1926. Por el contrario, las argentinas se sitúan entre 38 y 44 durante la mayor parte de esta fase.

En los años comprendidos entre 1931 y 1939, la embajada española cuenta con una media de cuatro o cinco miembros, mientras que la argentina oscila entre siete y nueve, reduciéndose desde 1936 a dos miembros. En este período se produce una reducción ostensible en el número de las Oficinas consulares, permaneciendo casi constantes los consulados generales.

Durante el franquismo (1939-1975), la embajada española llegó a contar con una media de 16 diplomáticos. Por el contrario, la argentina tuvo una menor representación, que como media estuvo integrada por ocho o nueve miembros. Estos años representaron para ambas Oficinas consulares un descenso considerable en relación con períodos an-

teriores. España llegó a tener una media de seis y siete, mientras que Argentina tuvo un número que osciló entre uno y dos.

Las relaciones entre España y Bolivia se restablecieron el 21 de julio de 1847 con un Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad, que se ratificó en el año 1861, fecha en la que aparecieron el primer representante español Joaquín Francisco Pacheco y José M. Linares por parte de Bolivia. A partir de ese momento se puede hablar de una discontinuidad en las relaciones entre ambos Estados, aunque fueron las representaciones consulares las más estables. No será hasta 1882 cuando encontremos también una mayor estabilidad en las relaciones diplomáticas, siendo sus primeros representantes el español José Brunetti y Bayoso y el boliviano Juan Manuel de Gumucio, ambos como encargados de negocios.

Durante la dictadura de Primo de Rivera se estableció la legación de España en Bolivia. Las relaciones entre los dos Estados se suspendieron, para posteriormente romperse al reconocer el Gobierno de La Paz al de Franco en febrero de 1939. Según nuestros datos no fue hasta 1949 cuando las respectivas legaciones se elevan a nivel de embajada, siendo el primer embajador español Francisco de Amat y Torres, que dejó de serlo en 1954. Por otra parte, Bolivia tuvo como primer embajador acreditado en Madrid a Enrique Hertzog Garaizabal, que fue reemplazado en 1953.

En 1954 el segundo embajador español fue Miguel Sáinz de Llanos, sustituido a su vez por Mariano Amoedo Galarmendi un año después. En el año 1958 el nuevo embajador fue Pedro López García y en 1959 Joaquín Manuel Rodríguez de Cortázar y Pastor. En 1963 el embajador fue Rafael Ferrer Segreras. No volvemos a disponer de más datos hasta 1975, fecha en la que aparece como embajador español Juan Luis Maestro León Boletti. En 1953 Jenaro Siles, como embajador boliviano, sustituyó a Enrique Hertzog, al que sucedió un año después Federico Fortún Sanjines. A partir de este año no tenemos datos hasta 1965, con Alfredo Alexander Jordán. El último año del que tenemos información es 1973, siendo el embajador Marcelo Terceros Banzer.

Hasta 1875 sólo contamos con representación consular; España mantendrá tres consulados y Bolivia dos. En el siguiente período (1875-1923), la representación diplomática española comienza en 1881 con dos miembros, que seguirán al año siguiente, desapareciendo hasta

1898, para posteriormente actuar de representante en Bolivia el ministro acreditado en Perú hasta 1923. Por su parte Bolivia no tiene representación hasta 1887, con cinco miembros, aunque la media durante estos años fue de tres representantes. En cuanto a la representación consular, España mantiene una media entre siete y nueve consulados, mientras que el número de los bolivianos es más elevado, situándose en torno a los 20 ó 22.

En el siguiente período (1923-1931) es cuando se crea la legación española en Bolivia, que cuenta con un miembro, siendo Pedro García Conde, como ministro plenipotenciario, su primer representante. Bolivia mantiene una representación formada por dos o tres miembros. El número de consulados españoles más habituales es de nueve, aunque en 1927 se llega a once. Los bolivianos oscilan entre 25 y 29 consulados.

Desde 1931 y hasta 1939, no tenemos datos concretos sobre la legación española en La Paz, aunque sí podemos afirmar que se mantiene un encargado de negocios que confirmó su lealtad al Gobierno republicano en 1936, estabilizándose la situación hasta que el Gobierno boliviano reconoció al de Franco el 24 de febrero de 1939. La legación boliviana, por su parte, contaba con dos miembros por lo general. No existen consulados en ninguno de los dos Estados.

En el último período correspondiente a los años de 1939 hasta 1975, la representación española tiene de tres a cinco miembros, como media, y la boliviana de dos a tres, aunque en algunos años como 1975 disponga de siete miembros. Durante estos años no hay representación consular como en años anteriores.

Las relaciones entre España y Guatemala comenzaron el 29 de mayo de 1863, a través de un Tratado de Paz, Amistad y Reconocimiento de independencia, que se ratificó un año después. No quiere esto decir que anteriormente no se mantuvieran relaciones de tipo consular, teniendo en cuenta que el primer consulado aparece ya en 1855. El marqués de Miraflores fue el primer representante español y F. N. del Barrio el guatemalteco. En estos años Guatemala disponía ya de dos consulados en nuestro país.

Con el inicio de la Guerra Civil española se rompieron las relaciones diplomáticas entre ambos Estados, reconociendo el Gobierno guatemalteco al de Franco el 8 de noviembre de 1936. En 1938 el repre-

sentante español de Franco, con categoría de encargado de negocios, fue el duque de Bailén. No es hasta 1954 cuando ambas legaciones se eleven a la categoría de embajada. El primer embajador español fue Mariano Vidal Tolosana, y su colega guatemalteco, Humberto Vizcaíno Leal.

Mariano Vidal permaneció en el cargo hasta 1963, año en el que fue sustituido por José Antonio Giménez Arnau y Grau. De los años sucesivos no disponemos de información, tan sólo de 1975, fecha en la que estaba desempeñando sus funciones Carlos Manzanares y Herrero. En 1965 Luis Valladares y Aycinena sustituyó como embajador de Guatemala a Humberto Vizcaíno y en 1969 Valladares fue reemplazado por Rolando Chinchilla Aguilar.

La representación diplomática hasta 1875 es bastante desigual entre los dos Estados. En estos años la representación española es muy reducida, la de Guatemala, por el contrario, tiene tres miembros a partir de 1867. También es muy limitada la representación consular española, apareciendo catorce años después que la de Guatemala. Esta última sufrió un aumento progresivo con el transcurso de los años, comenzando con un consulado en 1855 y llegando hasta diez al final de esta fase.

Durante los años comprendidos entre 1875 a 1923, la representación española (que se inicia en 1884), así como la guatemalteca, se mantienen constantes con dos miembros como cifra más habitual. En cuanto al número de consulados, los españoles aumentan progresivamente de uno a nueve, llegándose incluso a 14 en 1913, aunque son tres la cifra más frecuente. Guatemala, por su parte, cuenta con un número más elevado que oscila entre 20 y 21 consulados.

En el período que va de 1923 a 1931 la legación española se mantiene con dos miembros, mientras que la correspondiente a Guatemala oscila de tres a cuatro. En cuanto a la representación consular española, en estos años se sitúa en torno a seis y siete Oficinas consulares, mientras que las de Guatemala son más numerosas, variando de 19 a 24.

En los años siguientes (1931-1939), la legación española en Guatemala se mantuvo hasta 1936 con dos miembros, y desde 1938 hubo ya un representante del Gobierno de Franco. La representación diplomática guatemalteca acreditada en Madrid oscila entre uno y dos miembros hasta 1936. En estos años no existe representación consular por parte de los dos Estados.

Durante el franquismo (1939-1975), la representación diplomática española se mantiene con dos miembros, comenzando en 1943. La de Guatemala varía entre tres y cuatro miembros. En cuanto a la representación consular sigue siendo inexistente en estos años.

Las relaciones entre España y El Salvador no se restablecieron hasta el 24 de junio de 1865 con la firma de un Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad que fue ratificado un año después. El primer representante español será José Manuel Pareja, y el de El Salvador, V. Herrán.

Con el inicio de la Guerra Civil española se rompieron las relaciones entre ambos Estados, reconociendo el Gobierno salvadoreño al de Franco el 8 de noviembre de 1936. En 1938 el representante español del Gobierno de Franco, con categoría de encargado de negocios, fue el duque de Bailén. Ambas legaciones no se elevaron a la categoría de embajada hasta 1950. El primer embajador español fue Juan Gómez de Molina y Elio, y su homólogo salvadoreño, Héctor Escobar Serrano.

En 1954, el primer embajador español fue sustituido por Miguel Teus y López, en 1957 por Miguel Sáinz de Llanos, en 1959 vuelve como embajador Teus López, que sigue en el cargo en 1963, año a partir del cual no disponemos de datos hasta 1975 con José M. Tries de Bes y Borrás. El primer embajador salvadoreño sigue en el cargo en 1957, año a partir del cual no disponemos de información hasta 1965, fecha en la que aparece ya desempeñando ese puesto Ernesto Trigueros Alcaine; posteriormente, en 1969 lo hará Hugo Lindo, y en 1973 Guillermo Segundo Martínez.

La representación diplomática española fue inexistente hasta 1875, mientras que la de El Salvador contaba con cuatro representantes. España estableció su primer consulado en 1868, que se mantuvo en todo el período. El Salvador lo hizo en 1861, oscilando entre dos y cinco el número de los mismos.

En la siguiente etapa (1875-1923), apareció la representación diplomática española formada por dos miembros, hasta 1888, fecha en la que se hizo cargo de la misma el representante en Guatemala hasta 1912. La de El Salvador fue muy irregular, oscilando entre uno y dos el número de miembros, o siendo inexistente en los años comprendidos entre 1886 y 1897. En cuanto a las Oficinas consulares, España cuenta con una media de cuatro, mientras que la cifra de El Salvador

es muy variada, entre seis y 15, llegando en 1911 a tener 48 consulados.

En el siguiente período comprendido entre 1923 a 1931, la representación española se suprimió en 1925, volviendo a aparecer en 1931. En cuanto a la representación salvadoreña, pasó de uno a dos miembros en 1927. Las Oficinas consulares españolas oscilan entre cuatro y cinco, mientras que las de El Salvador son más numerosas, alcanzando la cifra de 17 en 1926.

En los años correspondientes entre 1931 y 1939, la legación española cuenta con dos miembros hasta 1936, fecha en la que la representación pasó del ministro plenipotenciario republicano al secretario que actuó de representante del Gobierno de Franco hasta la entrega de credenciales a J. M. Cavero Goicorrotea, duque de Bailén, que ocupó el puesto hasta después de la guerra. La legación de El Salvador cuenta con un solo miembro hasta 1936, fecha en la que aumenta a dos. En estos años no hay representación consular en ninguno de los dos Estados.

Durante el franquismo (1939-1975), la representación española desde 1943 oscila de dos a cinco miembros. Por otro lado, la salvadoreña desde 1944 variará entre seis y siete miembros. Es de destacar que durante estos años siguen siendo inexistentes las Oficinas consulares en ambos Estados.

Las relaciones entre España y Perú se inician tras la firma de un Tratado preliminar de Paz el 27 de enero de 1867, tras la guerra entre ambos Estados, completado posteriormente con otro Tratado de Paz y Amistad en 1879. Los primeros representantes de ambos Estados aparecieron en 1865, siendo por parte de España José Manuel Pareja y M. J. de Vivanco por parte de Perú. La representación española dispone en estos momentos de dos consulados y Perú de siete. No volvió a haber representación española hasta 1881, con Enrique Vallés como encargado de negocios, y peruana hasta 1890, con José Pardo con igual categoría.

Tras la ruptura de relaciones entre el Gobierno peruano y el Gobierno republicano español en marzo de 1938, Lima reconoció al Gobierno de Franco el 18 de febrero de 1939, elevándose a la categoría de embajada ambas legaciones. El ministro plenipotenciario español, Luis Avilés y Tiscar, siguió ocupando la legación hasta febrero de 1938

como representante de los sublevados. El primer embajador español fue Pablo Churruca y Dotres, siendo su homólogo peruano acreditado en Madrid Francisco Tudela y Varela.

Pablo Churruca fue sustituido en 1946 por Pedro García Conde y Menéndez; en 1948 por Fernando María Castiella y Maíz, permaneciendo en el cargo hasta 1951, fecha en la que es sustituido Tomás Suñer y Ferrer. En 1953 el embajador es Antonio Gullón y Gómez; en 1956, Luis Soler y Puchol; en 1957 volvió de nuevo Antonio Gullón y Gómez; en 1959, Mariano de Iturralde y Orbegoso, y en 1960, Alfonso Merry del Val, no disponiendo de información concreta hasta 1975, fecha en la que aparece como embajador José M. Moro Martín Montalbo.

El primer embajador peruano es reemplazado un año después de ocupar el cargo por Santiago F. Bedoya. En 1941 le sustituye el mariscal Óscar R. Benaundes; en 1942, por Pedro Irigoyen; en 1944, por Gonzalo Pizarro. A partir de este momento no disponemos de información hasta 1951, año en el que aparece el mariscal Eloy G. Ureta como embajador. Desde entonces hasta 1955 se mantiene este embajador, y no volvemos a tener información hasta 1965 con el general Nicolae Lindley López, que permanece en el cargo hasta 1973.

La representación diplomática española hasta 1923 fue de dos miembros, iniciándose en 1881. La representación peruana osciló entre dos y tres miembros, iniciándose en 1892 y manteniéndose hasta el final de esta etapa con el mismo número. En cuanto a las Oficinas consulares, por parte española oscilan entre dos y tres, aumentando considerablemente desde 1884 llegando a alcanzar la cifra de 18 en 1903. Las peruanas, con siete como media, incrementándose también desde 1886 hasta llegar a 29 en 1916.

En la siguiente etapa (1923-1931), la representación española permanece invariable con dos miembros, mientras que la peruana oscila entre seis y siete. Por su parte, las Oficinas consulares españolas varían entre 14 y 15, mientras que las peruanas lo harán entre 29 y 32.

Durante los años 1931-1939, la legación española contaba con dos miembros hasta 1936, mientras que la peruana oscilaba entre tres y cinco miembros. Sobre estos años no tenemos información concreta de las Oficinas consulares.

En el franquismo, la representación diplomática de los dos Estados es bastante semejante. La española está integrada por un elevado

número de miembros, entre diez y trece, y la peruana, entre diez y doce. Las Oficinas consulares en estos años son muy reducidas, existiendo sólo una española.

La globalización de las relaciones: 1876-1904

Será en esta última etapa cuando se cierre el proceso de restablecimiento de relaciones y creación de Misiones Diplomáticas y Oficinas consulares entre España e Iberoamérica.

El proceso se inició con el restablecimiento de relaciones entre España y Colombia el 30 de enero de 1881, por medio de un Tratado de Paz y Amistad ratificado el mismo año. Como primer representante de España es nombrado Mariano Roca de Togores, y de Colombia, Luis Carlos Rico, aunque no será hasta 1883 cuando se consoliden las relaciones entre ambos Estados. Posteriormente el representante español fue Bernardo Jacinto de Cologan, como ministro residente y cónsul general, auxiliado por un diplomático y contando ya España con ocho consulados. Por otro lado, el representante colombiano fue Carlos Holguin, como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, auxiliado por tres representantes diplomáticos, existiendo ya nueve consulados en España.

No es hasta 1950 cuando la legación de España se eleve a la categoría de embajada, según nuestros datos. Por su parte, la colombiana lo hará un año más tarde. El primer embajador español fue José M. Alfaro y Polanco, y su homólogo colombiano, Guillermo León Valencia.

Alfaro es sustituido en 1955 por Germán Baraibar y Usandizaga. En 1959 representó a España Alfredo Sánchez Bella; a partir de aquí no disponemos de información hasta 1975, con la figura de Fernando Olivié González Pumariega. El primer embajador colombiano es sustituido por Gilberto Alzate Avendaño. No volvemos a tener información hasta 1965, siendo ya el embajador Hernando Sorzano González y en 1973 Carlos Augusto Noriega. El 9 de octubre de 1975 presentaba sus cartas credenciales a Franco el futuro presidente colombiano Belisario Betancur, que fue, además, el último representante diplomático que se entrevistó con el jefe del Estado español antes de su fallecimiento.

La representación diplomática hasta 1923 por parte española fue de dos miembros, mientras que la colombiana osciló entre dos y cuatro, aunque a partir de 1920 la cifra más habitual sea de cinco miembros. En cuanto a las Oficinas consulares, las españolas oscilaron entre 11 y 13 de media, mientras que las colombianas lo hicieron entre nueve y 28.

En la siguiente etapa (1923-1931), la representación española se mantiene como en el período anterior, con dos miembros, y la colombiana variará entre tres y cuatro. Por otra parte, las Oficinas consulares españolas se mantienen invariables con 13, mientras que las colombianas oscilaron entre 24 y 28.

En los años correspondientes a la II República y la Guerra Civil española, la legación de España contaba con dos miembros, elevándose la categoría del representante en 1936, fecha en que se envió a Rafael de Urueña como ministro para sustituir a los diplomáticos que dimitieron. La legación colombiana estuvo integrada por tres miembros como cifra más habitual. No disponemos de datos concretos en lo que respecta a las Oficinas consulares.

Durante el franquismo, la representación española, desde 1944, contó con cinco miembros como cifra más habitual. Por otro lado, la colombiana restableció su normalidad en 1940 con tres miembros, sufriendo posteriormente un aumento en los últimos años de este período, llegando a 10 representantes (1965 a 1973). No disponemos de datos precisos con respecto a las Oficinas consulares.

Las relaciones entre España y Paraguay se restablecieron el 10 de septiembre de 1880, con un Tratado de Paz y Amistad, ratificándose dos años después. El primer representante por parte española es Francisco Otín y Mesía de la Cerda, como encargado de negocios, y por Paraguay, Carlos Saguier, con la misma categoría.

Tras la ruptura de relaciones entre el Gobierno paraguayo y el Gobierno republicano español, Asunción reconoció al de Franco el 2 de marzo de 1939. Desde 1936 el ministro de España Felipe García Ontiveros y el secretario Alfonso Merry del Val se adhirieron a la Junta de Defensa Nacional, aprovechando también la situación política interna paraguaya. García Ontiveros mantuvo la legación con dinero propio, llegando a fundar incluso una sección de Falange, pero al no recibir ninguna compensación económica por parte del Gobierno de

Burgos dimitió en 1938, lo que fue aprovechado por el Gobierno republicano español para enviar a Ramiro Fernández Pintado como su representante hasta 1939. La legación española se elevó a la categoría de embajada en 1949, haciéndolo el mismo año la legación paraguaya. El primer embajador español fue Miguel Teus López, y su homólogo paraguayo, José Zacarías Arza.

En 1954, Fermín López Roberts y de Mugivo sustituyó al que fuera primer embajador español. A él le seguirá, un año después, José González de Gregorio y Arribal; en 1958 fue sustituido por Ernesto Giménez Caballero, que permaneció en el cargo hasta 1963; en 1975 el representante español era Carlos Manuel Fernández-Shaw Baldasano. A Zacarías Arza le reemplazó como embajador paraguayo en Madrid en 1955 el general Emilio Díaz de Vivar. No volveremos a tener información hasta 1965 con Fabio de Silva y en 1969 con Aníbal Mesquita Vera, que permanecía en 1973, último año del que disponemos de datos.

La representación diplomática española en Asunción, hasta 1923, la ejerció el encargado de negocios en Argentina hasta 1915, fecha en la que fue nombrado Ángel José Cabrero y Barrios. Por parte de Paraguay, la representación comenzó en 1897, siendo de dos miembros durante la mayor parte de este período. En cuanto a las Oficinas consulares, hasta 1875 sólo hay paraguayas en España, en un número que oscila entre dos y siete. Desde esta fecha y hasta 1923, las Oficinas españolas fueron muy reducidas, oscilando entre una y seis, mientras que las paraguayas irán aumentanto hasta alcanzar un máximo de 25 en años como 1903.

En el período 1923-1931, la legación española se componía de uno o dos miembros, mientras que la de Paraguay, tras dejarla vacante durante unos años, volvió a ser ocupada en 1927 por un encargado de negocios auxiliado por dos miembros. Las Oficinas consulares españoles durante estos años se sitúan entre seis y siete, mientras que las paraguayas oscilan entre 14 y 18, siendo 15 el número más habitual.

Desde 1931 y hasta 1939, la legación española en Paraguay contaba con uno o dos miembros y el mismo número tendrá la paraguaya. No existirán Oficinas consulares en ambos Estados.

Durante el franquismo, la representación española oscila entre tres y ocho miembros, siendo cuatro la cifra más habitual. Por otra parte,

la embajada de Paraguay está constituida por tres miembros como cifra media. No tenemos datos sobre las Oficinas consulares.

Aunque las relaciones entre España y Uruguay se iniciaron en 1841 con la firma de un Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, éste no fue ratificado y el 26 de marzo de 1845 se firmó otro Tratado de Paz y Amistad, que fue sustituido en 1846 por un nuevo Tratado de Reconocimiento de la Independencia de Uruguay, de Paz y de Amistad. El 25 de junio de 1870 se firmó un protocolo sobre aspectos consulares, siendo el 19 de julio de 1870, cuando se firme finalmente un Tratado de Paz y Reconocimiento, que será el que se ratifique en 1882. A pesar de esta inestabilidad, ya en 1849 encontramos a los primeros representantes por parte de los dos Estados. El primer español fue Carlos Creux, como encargado de negocios, auxiliado por un miembro diplomático. Por el contrario, el Gobierno de Uruguay no tuvo un representante estable hasta 1884, con el coronel Juan J. Díaz como ministro plenipotenciario, aunque sí había creado ya tres consulados en España desde 1849.

El Gobierno de Montevideo suspendió sus relaciones con la República española en septiembre de 1936, que posteriormente se rompieron, produciéndose el reconocimiento del Gobierno de Franco el 17 febrero de 1939, actuando como representante de este último desde noviembre de 1936 Rafael Soriano. Fue en 1953 cuando las dos legaciones se elevan a la categoría de embajada. El primer embajador español fue Carlos Cañal y Gómez Imaz, y su homólogo acreditado en Madrid, Alberto M. Fajardo.

En 1959, Francisco Javier Conde sustituyó al primer embajador español, que se mantuvo en el puesto hasta 1963, año desde el que carecemos de información hasta 1975, con Ramón Sáenz de Heredia y de Manzanos. Por parte de Uruguay no disponemos de datos hasta 1965, fecha en la que es el representante Luis María Posadas Monteros, que continúa en 1969, año en el que dejamos de tener información hasta 1973, con Jorge Pacheco Areco.

La representación española hasta 1875 fue de dos miembros, mientras que no existe por parte uruguaya. En cuanto a las Oficinas consulares, las españolas serán poco numerosas, oscilando entre una y siete a partir de 1852; por su parte, Uruguay tuvo mayor representación, que varió entre ocho y 26.

En el siguiente período, 1875-1923, la legación diplomática española se mantiene constante con dos miembros, mientras que la de Uruguay, aunque se inicia en 1885, oscila entre tres y cuatro miembros. Las Oficinas consulares españolas se mantuvieron entre 7 y 23, siendo 22 la media más habitual. Por el contrario, las Oficinas consulares uruguayas fueron muy numerosas, oscilando entre 28 y 52, número máximo que se alcanza en 1906.

Desde 1923 y hasta 1931, la representación española se mantiene inalterable con dos miembros, mientras que la de Uruguay cuenta con dos, aunque es de destacar que en 1930 llegó a alcanzar la cifra de cinco representantes. Las Oficinas consulares oscilaron entre 20 y 23 españolas, mientras que las uruguayas lo hicieron entre 36 y 41.

Desde 1931 a 1939, la legación española contó con dos o tres miembros, y la uruguaya osciló entre tres y cuatro miembros. España tenía un consulado, mientras que no disponemos de datos exactos sobre los uruguayos.

En el franquismo la representación española se mantuvo entre siete y nueve miembros, mientras que la uruguaya oscila entre dos y diez representantes, siendo cuatro la cifra más habitual. En estos años no disponemos de datos con respecto a las Oficinas consulares uruguayas, aunque España seguirá manteniendo de forma constante un consulado.

Las relaciones entre España y Honduras se restablecieron el 17 de noviembre de 1894 con un Tratado de Paz y Amistad, que se ratificará un año después. Desde 1872, no obstante, había ya una serie de consulados establecidos en ambos Estados. Fue en 1894 cuando aparecen los primeros representantes, siendo el español Julio de Avellano, ministro residente en Centroamérica, y por Honduras José D. Gómez, como ministro plenipotenciario.

Hasta finales de los años treinta no existieron legaciones en ambos Estados, aunque en 1938 el Gobierno de Franco nombre ya con categoría de encargado de negocios al duque de Bailén, con residencia en San Salvador. No fue, pues, según nuestros datos, hasta 1948 cuando se establezca de forma permanente la legación española en Tegucigalpa, con Fernando de Kobbe y Chinchilla como encargado de negocios. En 1951 la legación de Honduras se eleva a la categoría de embajada, haciéndolo poco tiempo después la española. El primer re-

presentante español fue Álvaro Silvela de la Viesca y Casado, y su homólogo hondureño, Juan Valladares Rodríguez.

El embajador español fue sustituido al año siguiente por Valentín Vía Ventallo, que según nuestros datos permanece en el cargo hasta 1959, año a partir del cual no tenemos información sobre la representación española hasta el año 1963, cuando aparece Justo Bermejo y Gómez, y 1975, con Evaristo Ron Viles. Con respecto a los diplomáticos hondureños, es en 1955 cuando aparece como nuevo embajador José Antonio Peraza Casaca; dos años después continúa en el cargo, careciendo de datos hasta 1969, fecha en la que Virgilio Celaya Rubí es el nuevo embajador, y 1973, lo es Lucas Gregorio Moncada.

Hasta el franquismo no existe representación diplomática permanente en ambas capitales, aunque sí existían consulados. Las Oficinas consulares españolas hasta 1923 oscilaron entre dos y seis, mientras que las hondureñas variaron entre 6 y 21, cifra alcanzada en los últimos años. De 1923 a los años treinta, estas Oficinas consulares se redujeron, siendo las españolas de seis hasta 1930, para luego prácticamente desaparecer; con respecto a las hondureñas, fueron 21 hasta el mismo año, para después reducirse drásticamente.

Durante el franquismo, la representación española contó con un número variable de entre tres y cuatro miembros, mientras que la hondureña llegó a alcanzar la cifra de ocho en 1965, siendo la más habitual tres miembros. No existen consulados en este período.

Las relaciones entre España y Cuba tuvieron unas especiales características por ser el último territorio colonial de España en América. Perdido tras la guerra con Estados Unidos en 1898 y el posterior Tratado de París, habrá que esperar hasta 1901, momento en el que ya hay representación española, aunque sólo a nivel consular. En 1903, sin embargo, las relaciones se normalizarán con el canje de notas sobre la previa petición del *agreement* para la designación de ministros en ambos Estados el 17 de enero. Ya en este año, España cuenta con 17 consulados en Cuba y ésta con una Oficina consular en España.

En 1927 el Gobierno español, en el contexto de la nueva política exterior en relación con América que puso en marcha Primo de Rivera, decidió elevar la categoría de su legación en La Habana a embajada. En 1930 lo haría también el Gobierno cubano. El primer embajador

español fue Francisco Gutiérrez de Aguerra y Bayo, el cubano, Mario García Kohly.

En 1930, sustituyendo al embajador español se nombró a Santiago Méndez Vigo y Méndez Vigo. En 1931 el embajador fue Francisco de Asís Serrat, que se mantuvo en el cargo poco tiempo al ser reemplazado por Luciano López Ferrer en 1933, al que sustituyó Domingo Barnés, quien dimitió en 1937, siendo en este año cuando la embajada se convierte en legación. En 1938 esta Misión diplomática se fusionó con la de México, actuando Félix Gordón Ordax como representante en ambas capitales, aunque en ese mismo año el Gobierno de Franco nombró como agente oficioso a Miguel Espelius. En 1953 y hasta 1960 el embajador español fue Juan Pablo de Lojendio e Irure, que provocó un incidente diplomático con el propio Fidel Castro en la televisión cubana, que impulsó al Gobierno de La Habana a rebajar a nivel de encargado de negocios la representación con España, actuando como tal hasta 1963 Jorge Taberna Latasa, desconociendo más datos hasta 1974, año en el que, tras la normalización de las relaciones, se encuentra como embajador Enrique Suárez de Puga y Villegas.

Con respecto a la representación cubana, en 1935 aparece ya ocupando este cargo Carlos Manuel de Céspedes; en 1953 esta representación vuelve a ser embajada con Antonio Iraizar y de Villar como su máximo representante, siendo sustituido en 1956 por Juan J. Ramos Rubio. A partir de este año no disponemos de información hasta 1965, con Francisco Calzadilla Núñez, como ministro plenipotenciario y encargado de negocios, al mismo nivel que el español. En 1969 Guillermo Ruiz Pérez, con el mismo cargo, sustituyó al anterior y, finalmente, en 1973, fue nombrado ministro plenipotenciario Martini Mora Díaz.

En cuanto a la representación diplomática hasta 1923, se puede afirmar que no es hasta 1905 cuando aparece el primer representante español, Ramón Gaytán de Ayala y Brunet, auxiliado por uno o dos miembros hasta 1923. La representación cubana se inició en 1903 con dos miembros, siendo Rafael Merchán su primer titular, para luego aumentar a cuatro o cinco miembros. Las Oficinas consulares serán numerosas en el caso español, siendo el número más habitual 21 ó 22; igual de importantes fueron las cubanas, manteniéndose en estos años entre 23 y 24.

Entre 1923 y 1931, la representación española fue de tres miembros, mientras que la cubana llegó a alcanzar los 10 (1927). En cuanto

a las Oficinas consulares, son similares en ambos Estados en los cinco primeros años de este período, con 23 consulados, manteniéndose las cubanas hasta 1931 de igual manera, mientras que las españolas a partir de 1927 aumentarán a 25 y en 1930 alcanzarán la cifra de 28.

Desde 1931 la embajada española estuvo integrada por tres miembros hasta 1937, cuando la representación española se convierta en legación. La embajada de Cuba tuvo una representación de ocho miembros en 1935, aumentando a once un año después. El número de Oficinas consulares se redujo, aunque fue elevado en comparación con otros Estados.

Durante el franquismo, la representación española es numerosa y oscila entre 10 y 12 miembros. La cubana, por su parte, irá incrementando su número desde cinco a 14 en 1973. Desde 1944 fueron dos las Oficinas consulares españolas en Cuba, mientras que no existe ninguna cubana en España.

Las relaciones entre España y Panamá se inician el 10 de mayo de 1904, siendo la representación consular la primera que se crea ya en 1905. El primer representante español fue José Buigas y de Dalmau, como encargado de negocios; el representante panameño será Edwin Levefre.

Según nuestros datos, es en 1951 cuando existen ya embajadas en ambas capitales. El primer embajador español fue Rafael de los Casares Moya, y su homólogo panameño, Francisco J. Morales. En 1956 el embajador español es sustituido por Federico Gabaldón y Navarro, en 1963 aparece Manuel Alabat Miranda y en 1975 Rafael Gómez Jordana y Prats. El embajador panameño fue sustituido por Alcibiades Arosemena, quien se mantuvo en el cargo hasta 1955, siendo reemplazado por Octavio A. Vallarino; en 1965 aparecerá Raúl Araugo Navarro; en 1969, Juan Antonio Stagg Jiménez, y en 1973, Moisés Torrijos Herrera.

Las relaciones hasta 1923 serán prácticamente inexistentes por parte de España, mientras que la representación panameña oscila entre uno y dos miembros. En cuanto a las Oficinas consulares españolas, hasta el mismo año variaron entre tres y cinco, mientras que las panameñas fueron más numerosas, oscilando entre 16 y 22.

Desde 1923 a 1931, la representación española sólo se mantiene con categoría de consulado general, y la panameña, que permanece de una forma más constante, oscila entre tres y cinco miembros. Las Ofi-

cinas consulares españolas en este período fueron cinco, mientras que las panameñas llegaron hasta 27 (1930).

Entre 1931 y 1939, la representación española siguió teniendo la misma categoría que en la fase anterior, pero en 1937 el Gobierno republicano español decidió elevarla a legación, nombrando a Enrique C. de la Casa como encargado de negocios. La representación panameña contará con dos o tres miembros la mayor parte de este período. No disponemos de datos sobre las Oficinas consulares.

Durante el franquismo, la representación española comenzó en 1943 con un miembro, para posteriormente oscilar entre dos y cuatro. La representación panameña lo hace en 1941 con dos, aunque el número de miembros más habitual sea de tres, llegando hasta 13 en 1965. No disponemos de datos sobre las Oficinas consulares.

Capítulo II

LA ECONOMÍA COMO MEDIO DE COOPERACIÓN

El factor económico en las relaciones internacionales

A lo largo de la historia, pero especialmente desde el siglo XVIII, la economía se ha convertido en un factor condicionante para unos, determinante para otros, en el devenir histórico de los Estados y en el quehacer diario de los hombres. Los diversos sectores que abarca la actividad social han tenido en muchas ocasiones el referente económico. Hoy en día parece también natural que ante esta situación, exista una opinión unánime de que la economía forma parte de las relaciones internacionales contemporáneas y en este sentido los actores natos de éstas, los Estados, la consideran tanto un medio como un objetivo en la elaboración de sus respectivas políticas exteriores, aplicando en muchas ocasiones sobre ella el principio del «interés nacional».

Partiendo de esta constatación, y siguiendo las palabras de Renouvin, lo que a nosotros debe interesarnos en nuestro trabajo «es determinar la naturaleza de los vínculos que han existido entre la rivalidad de los intereses materiales y la contraposición de los intereses políticos, y que pueden tener una significación y un alcance radicalmente distintos» [1].

El profesor Reynolds nos ofrece una primera interpretación de esta vinculación. Tres son las formas en las que se puede apreciar: a) por el grado en el que la comunidad dependa del comercio exterior, aten-

[1] Renouvin, P.-Duroselle, J. B., *Introducción a la Política Internacional*, Madrid, 1968, p. 78.

diendo principalmente a «la cantidad y disponibilidad de recursos naturales de los bienes que componen el conjunto de la exportación, de la diversidad de mercado, del número y tendencias de la población y del nivel de vida y las expectativas sobre el mismo»; b) la política exterior depende también de que la economía de un Estado sea deficitaria o excedentaria en capital, tecnología y financiación; c) es importante a su vez el grado de capacidad industrial del Estado para sostener las fuerzas armadas y el equipo militar necesarios para su defensa [2].

El sociólogo francés M. Merle sostiene que, al estudiar el factor económico en las relaciones internacionales, ha de tenerse siempre presente que el crecimiento económico es un imperativo absoluto de las sociedades contemporáneas, por lo que la carrera por la riqueza ocupa un lugar primordial para hombres y Estados. Una carrera que bien puede tener la riqueza como meta o como arma, tanto para los Estados de forma individualizada, como en los sistemas a los que pertenecen, especialmente desde que en 1917 se estableciera en el mundo una rivalidad antagónica entre capitalismo y socialismo [3].

Entre los teóricos marxistas, la forma en que debe ser analizado el factor económico desde nuestra perspectiva, ha de centrarse en el estudio del nivel de intercambios entre los países desarrollados y subdesarrollados, de la dependencia económica y de las cuestiones relativas a la acumulación a escala mundial, todo ello inmerso dentro de la problemática del Imperialismo y de las distintas modalidades en la forma y en el fondo que éste adquiere. La llamada «tesis de Prebish» puede señalarse como una de las aportaciones más interesantes en esta corriente, especialmente aplicada al área americana [4].

Para este economista argentino, en el conjunto de la economía mundial existen países centrales y países periféricos, siendo los primeros los que han alcanzado un amplio desarrollo industrial y se han especializado en la exportación de productos manufacturados, mientras que los periféricos son los que han desempeñado el papel de suminis-

[2] Reynolds, P. A., *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, 1977, pp. 79-81.

[3] Merle, M., *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, 1982, pp. 214-229.

[4] Prebish, R., *The economic development of Latin America and its principals problems*, Nueva York, 1950, y *Towards a dinamic development policy for Latin America*, Nueva York, 1963.

tradores de materias primas a los primeros, produciéndose, por esta especialización exportadora-importadora, un deterioro de los términos del intercambio de los países periféricos, o lo que es lo mismo, el progresivo descenso en la relación entre los precios de los productos manufacturados y de las materias primas, en detrimento de estas últimas. Esta relación centro-periferia dará lugar a una dependencia económica y un intercambio desigual, que impedirá la superación del subdesarrollo a los países periféricos.

Esta problemática vinculación se ha vuelto más compleja de analizar desde 1945, momento en el que los procesos de mundialización e interdependencia se han convertido en factores condicionantes para todos los Estados, de tal manera que ha surgido así el concepto de economía-mundo. La cooperación económica internacional, de este modo, se convertirá en un medio pero también en una necesidad para todas las unidades nacionales, que han tenido que reinterpretar de una forma muy amplia el propio concepto de soberanía nacional, además de abandonar o relegar durante largo tiempo políticas como la autarquía o el nacionalismo económico. El problema será entonces, escribe Cooper, el de

> [...] mantener los múltiples beneficios de la amplia interpretación económica internacional libre de restricciones paralizadoras, mientras al mismo tiempo se mantiene el máximo grado de libertad para cada nación en lo que atañe a la búsqueda de sus legítimos objetivos económicos [5].

Intereses materiales y políticos, dependencia e intercambios desiguales, todo ello afectará a la política exterior de un Estado. En la elaboración de sus objetivos, en la organización de los medios, en el mayor o menor acercamiento hacia determinadas áreas o naciones, estableciéndose en correspondencia una más elevada o reducida subordinación con ellas. En el estudio de las relaciones diplomáticas entre España e Iberoamérica desde 1836 hasta 1975, encontraremos estas vinculaciones y manifestaciones, aunque en un grado quizá menor del esperado, como cabría presumir *a priori*. Nosotros no podemos dete-

[5] Cooper, R. N., *The economics of interdependence*, Nueva York, 1968, p. 5.

nernos en estudiar esta faceta profundamente por dos razones, por el limitado espacio del que disponemos, y porque en esta misma colección otros autores se ocuparán de la misma. Ahora bien, sí consideramos necesario analizar el factor económico como medio de cooperación entre España e Iberoamérica, porque con ello podremos valorar si en los objetivos y medios de la acción exterior española en América, esta vertiente fue considerada importante por los dirigentes, y si ello fue así, cómo actuó en el proceso global de dicha acción y cuáles fueron sus resultados.

Antes de pasar a esta reflexión detenida hagamos una breve referencia sobre las etapas en las que se ha desarrollado la cooperación económica internacional.

En efecto, existe una primera etapa de carácter bilateral, en la cual dos Estados tratan de pactar el arreglo de un problema común o por lo menos de establecer puntos de acuerdo sobre una o varias cuestiones concretas. El bilateralismo viene impulsado por dos hechos: el deseo de establecer relaciones económicas pacíficas y el auge del librecambio, entendido como la política de desarrollo de relaciones económicas sin trabas ni barreras arancelarias, que permitiera a su vez el libre movimiento de los factores de producción (capital y trabajadores). Impulsada desde Gran Bretaña en los años 1838-1841, la corriente librecambista se extenderá por toda Europa, siendo el Tratado franco-británico Cobden-Chevalier, de 1860, su máximo exponente.

Este bilateralismo se desarrolló básicamente a través de cinco modalidades: a) tratados comerciales, en los cuales se utilizará la cláusula de nación más favorecida para aumentar o limitar los intercambios; b) acuerdos arancelarios; c) acuerdos sobre productos básicos; d) convenios de pagos y e) otros acuerdos económicos (acuerdos financieros, convenios de emigración...).

A este proceso se opondrán medidas como la «contingentación» o restricciones cuantitativas al intercambio de mercancias; «el comercio de Estado», en el cual es éste el único capacitado legalmente para importar productos; el contrôl de cambios, siendo el más destacado los acuerdos denominados de *clearing* o de compensación y, de forma más coyuntural, las políticas económicas de carácter nacionalista e intervencionista.

En perfecto paralelo con los procesos anteriormente señalados y desarrollados desde 1945, especialmente, surgirá la segunda de las eta-

pas en el proceso de cooperación económica internacional: el multilateralismo. El carácter planificado e institucionalizado de la estructura económica internacional desde el final de la II Guerra Mundial, que dio lugar a la creación de organizaciones como el FMI, el BIRF o el GATT; el deseo de que no volvieran a producirse hechos como los que provocaron la conflagración mundial; la política de bloques antagónicos y el estallido de la «guerra fría», así como el desarrollo de áreas regionales concretas, como puede ser el caso de Iberoamérica, dieron lugar a esta nueva etapa. Es este último aspecto, señala J. Muns, el que impulsa unos mayores deseos de cooperación multilateral como los que se desarrollaron en el continente americano, pues éstos

> [...] tienen su origen en la necesidad de establecer mercados suficientemente amplios para que sean capaces de dar cabida en ellos a una industrialización que vaya más allá de los estadios finales de fabricación y montaje de bienes de consumo. La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) se halla detrás de esta filosofía [6].

El multilateralismo se ha desarrollado a través de cuatro modalidades: a) La acción común o «decisión de varios Estados de actuar de común acuerdo y por un período de tiempo determinado con la finalidad de alcanzar un objetivo concreto», b) la reunión internacional o «método de colaboración entre Estados por el que envían a un lugar preciso un cierto número de representantes con el encargo de llegar a un acuerdo sobre uno o varios problemas», c) la creación de organizaciones económicas internacionales, basadas en la existencia de una convención o tratado que da vida a la organización, en el establecimiento de algún tipo de órgano permanente y en la dedicación o especialización en algún tema preciso que interese a un conjunto de Estados o a la sociedad internacional en conjunto, d) la integración económica, que supone la última fase en el proceso de cooperación porque ésta es mucho más intensa dado que los Estados están dispuestos a renunciar a alguna parte de su soberanía, en la integración la institución que representa a la misma no sólo personifica un interés co-

[6] Muns, J., *Organismos económicos internacionales*, Madrid, 1977, p. 19.

mún de los Estados sino también de la zona en la que participan y, por último, porque esta modalidad de cooperación suele representar tanto un medio como un fin en sí mismo. Las formas posibles de integración son cuatro: a) sistema preferencial aduanero, b) zona de libre-cambio, c) unión aduanera y d) unión económica o mercado común.

El bilateralismo como vía de cooperación

Como señalábamos al inicio de este capítulo, el bilateralismo económico alcanzará su máxima expresión con la firma de tratados comerciales, acuerdos y convenios sobre materias determinadas. Desde este punto de vista consideramos de interés estudiar, en primer lugar, cuál es la situación que nos ofrece esta vertiente de la economía en las relaciones diplomáticas entre España e Iberoamérica desde 1836 hasta 1975.

A lo largo de estos 139 años de relaciones, el número de tratados de toda índole que se firman entre España y los 18 Estados iberoamericanos es de 692 [7]. Ello nos da una media de cinco tratados por año, aproximadamente. De este amplio número, los que hemos denominado «comerciales» son un total de 221, con un promedio de 1,6 por año, lo que representa el 31,9 % de todos los suscritos entre ambas partes [8].

Según la periodización histórica que hemos realizado, la evolución en la firma de estos tratados sería la siguiente:

[7] El número total de tratados es el que nos ofrece el Censo de Tratados publicado por el Ministerio de Asuntos Exteriores en 1976, aunque, según las informaciones de las que nosotros disponemos, este número se elevaría a 722, lo que indica una diferencia de 30 tratados. Por otro lado, otras fuentes nos indican que ese número es de 679. Ante ello, hemos optado por aceptar la cifra intermedia, es decir, 692.

[8] Ante el gran número de tratados firmados, hemos decidido hacer una clasificación de los mismos en nueve grupos: a) tratados de paz y amistad; b) tratados de arbitraje; c) tratados sobre los nacionales de cada Estado; d) tratados sobre trabajo y seguridad social; e) tratados en materia de turismo y comunicaciones; f) tratados de carácter cultural; g) tratados sobre eduacación e intercambios técnicos y científicos; h) tratados comerciales; i) tratados financieros.

a) De 1836 hasta 1875 se firma un tratado comercial, lo que representa un 0,4 % del total.

b) Desde 1876 hasta 1922 se firman tres tratados comerciales, lo que representa un 1,3 % del total.

c) Desde 1923 hasta 1930 se firman cinco tratados comerciales, lo que representa el 2,2 % del total.

d) Desde 1931 hasta 1938 se firman 13 tratados comerciales, lo que representa el 5,8 % del total.

e) Desde 1939 hasta 1975 se firman 199 tratados comerciales, lo que representa el 90 % del total.

Como se puede apreciar, es durante el franquismo cuando los tratados comerciales adquieren una enorme importancia, muy superior a la de cualquiera de los períodos anteriores, lo que nos indica la importancia que representan las relaciones económicas en este largo período.

Si de este análisis global pasamos al bilateral, desde el inicio de las relaciones con cada Estado hasta 1975, los datos serán también muy relevantes:

Con Argentina se firman un total de 39 tratados comerciales, lo que representa un 41,9 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. Todos, a excepción de uno (el 29 de diciembre de 1934), se ponen en vigor durante el franquismo.

Con Bolivia se firman un total de tres tratados comerciales, lo que representa el 11,1 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. Los tres se ponen en vigor durante el franquismo.

Con Colombia se firman un total de 13 tratados comerciales, lo que representa el 28,2 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. De ellos tres se ponen en vigor en 1936 y los restantes lo hacen durante el franquismo.

Con Costa Rica se firman un total de tres tratados comerciales, lo que representa el 14,3 % del conjunto de los sucritos de forma bilateral con España. El primero se pone en vigor en 1922 y los restantes durante el franquismo.

Con Cuba se firman un total de 42 tratados comerciales, lo que representa el 63,6 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. Todos, a excepción de uno (el 15 de julio de 1927), se ponen en vigor durante el franquismo.

Con Chile se firman un total de 15 tratados comerciales, lo que representa el 25 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. De ellos uno en 1845, otro en 1887, dos en los años 1933 y 1934, y el resto durante el franquismo.

Con Ecuador se firman un total de dos tratados comerciales, lo que representa el 5,3 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. Ambos se ponen en vigor durante el franquismo.

Con El Salvador se firman un total de tres tratados comerciales, lo que representa el 12 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. El primero de ellos se pone en vigor en 1924, el siguiente en 1932 y el último durante el franquismo.

Con Guatemala se firman un total de tres tratados comerciales, lo que representa el 13,6 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. Uno de ellos puesto en vigor en 1925 y los otros dos durante el franquismo.

Con Honduras sólo se firma un solo tratado comercial, lo que representa el 9,1 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. Este tratado se pone en vigor el 17 de octubre de 1972.

Con México se firman un total de 16 tratados comerciales, lo que representa el 33,3 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. Todos se ponen en vigor durante el franquismo.

Con Nicaragua se firman un total de dos tratados comerciales, lo que representa el 12,5 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. El primero se pone en vigor en 1923 y el segundo en 1974.

Con Panamá se firma un tratado comercial, lo que representa el 6,7 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. Este tratado se pone en vigor el 15 de junio de 1964.

Con Paraguay se firman 13 tratados comerciales, lo que representa el 32,5 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. De ellos, tan sólo uno se firma en 1927, otro en 1933, y los restantes durante el franquismo.

Con Perú se firman tres tratados comerciales, lo que representa el 10 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. Todos ellos se ponen en vigor durante el franquismo.

Con la República Dominicana se firman tres tratados comerciales, lo que representa el 14,3 % del conjunto de los suscritos de forma bi-

lateral con España. El primero de ellos puesto en vigor en 1935 y el resto durante el franquismo.

Con Uruguay se firman 54 tratados comerciales, lo que representa el 74 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. Los tres primeros se ponen en vigor entre 1933 y 1935, mientras que los restantes lo hacen durante el franquismo.

Con Venezuela se firman cinco tratados comerciales, lo que representa el 19,2 % del conjunto de los suscritos de forma bilateral con España. Los dos primeros se ponen en vigor en 1882 y 1935, mientras que los restantes lo hacen durante el franquismo.

Una segunda modalidad que consideramos importante en este proceso de bilateralización de las relaciones económicas es la que nos conduce a estudiar los acuerdos de carácter financiero.

Desde 1836 hasta 1975 el número de tratados y acuerdos de carácter financiero que se firman entre España y los 18 Estados iberoamericanos es de 57, lo que representa el 8,2 % del total de los que se firman a lo largo de estos 139 años.

Según la periodización histórica que hemos realizado, la evolución en la firma de estos tratados sería la siguiente:

a) Desde 1836 hasta 1875 se firman tres, todos ellos con México, lo que representa el 5,2 % del total.
b) Desde 1876 hasta 1922, no se firma ninguno.
c) Desde 1923 hasta 1930, no se firma ninguno.
d) Desde 1931 hasta 1938, no se firma ninguno.
e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 54, lo que representa el 95,6 % del total.

Es evidente, pues, que con la excepción de los firmados con México a mediados del siglo XIX, todos los demás se elaboran y entran en vigor durante el franquismo, aunque sin representar una proporción muy elevada en comparación con los suscritos en otras materias.

Al hacer un balance bilateral sorprende también que existe un amplio número de Estados con los que España no firma ningún tratado de esta índole, y éstos son los siguientes: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela. A éstos les acompañarán otros Estados con los que tan sólo se firma un tratado: El Salvador (2 de

diciembre de 1952), Perú (3 de julio de 1970), República Dominicana (5 de marzo de 1974) y Uruguay (24 de febrero de 1954).

El Estado con el que la firma de estos tratados adquiere una mayor relevancia es con Chile, con el que se firman 15, el mayor número junto con los comerciales, que se suscriben de forma bilateral. Todos ellos lo hacen entre 1961 y octubre de 1975.

A corta distancia se encuentra Cuba, Estado con el que se firman 14 tratados en esta materia, suscritos entre 1943 y 1974.

Muy alejados ya están el resto de los Estados. Con Argentina se firman cuatro (entre abril de 1946 y diciembre de 1972); con Bolivia, tres (entre enero de 1969 y febrero de 1970); con Colombia, dos (entre julio de 1943 y febrero de 1967); con Ecuador, cinco (entre julio de 1954 y abril de 1973); con México, cinco (entre septiembre de 1947 y mayo de 1975) y con Paraguay, dos (entre agosto de 1965 y octubre de 1973).

Al hacer una valoración de este apartado de las relaciones entre España e Iberoamérica se puede afirmar, sin ninguna duda, que es en el campo económico donde éstas adquieren una mayor relevancia, si atendemos a unos resultados concretos como son el de la firma de unos tratados. Si sumamos los comerciales y financieros, el saldo final es de 278 tratados y acuerdos, lo que representa más del 40 % de todos los suscritos entre España y los 18 Estados iberoamericanos desde 1836 hasta 1975.

Ahora bien, esta primera afirmación debe ir acompañada de unas matizaciones. En efecto, en primer lugar es a lo largo del franquismo cuando se firman la mayor parte de los mismos, concretamente el 92 %, permaneciendo el resto de los períodos históricos a una gran distancia. Con respecto, en segundo lugar, a los Estados protagonistas, hay que destacar básicamente tres, con los que se firman el mayor número de los mismos: Cuba (56), Uruguay (55) y Argentina (43); en un segundo grupo podríamos incluir a Chile (30) y México (21). Por último, la importancia y repercusiones de todos estos acuerdos fueron diferentes en función siempre de los intereses de las partes contratantes y de las propias situaciones internas.

Los resultados y la valoración final que de este medio se pueden hacer será objeto de atención en la tercera parte de este libro.

Los primeros proyectos de cooperación multilateral

El multilateralismo como segunda de las etapas en el proceso de cooperación económica internacional tiene también un protagonismo, aunque menor del que cabría esperar, en las relaciones entre España e Iberoamérica.

Puede afirmarse que los primeros intentos de desarrollar esta acción arrancan en España desde la década de los ochenta del siglo pasado, precisamente cuando, señala Prados de la Escosura [9], se inicia «una desaceleración gradual de la expansión exportadora hasta la Primera Guerra Mundial», acompañada de una aceleración en el ritmo de las importaciones. Esta preocupante situación impulsa no sólo la creación, por ejemplo, de museos comerciales en las principales ciudades iberoamericanas, sino también de las primeras Cámaras de Comercio que se inauguran en Buenos Aires en 1887 y en Montevideo en 1889. La celebración en Barcelona de la Exposición Universal de 1888, a la que asistieron 1,2 millones de personas, sirvió también de marco de encuentro y reflexión sobre las iniciativas que se debían de adoptar para impulsar una mayor cooperación económica con los Estados iberoamericanos. No obstante, nuestras relaciones económicas con América eran aún reducidas y centradas básicamente en Cuba y Argentina. Por último, es también significativo que, por el Real Decreto de 25 de septiembre de 1888, se establezca por vez primera en el Ministerio de Estado una sección dedicada exclusivamente a los asuntos de América.

En el contexto de la celebración del IV Centenario del Descubrimiento de América en 1892, se celebraron una serie de congresos, entre los que destacaron el organizado en Madrid por la Unión Mercantil e Industrial. En efecto, entre los días 7 y 19 de noviembre se desarrollaron las sesiones del Congreso Mercantil Hispano-Americano-Portugués en el que se aprobaron, entre otros temas, la creación de un museo comercial permanente, la reducción de los aranceles o la subvención a las líneas de navegación.

[9] Cfr. Prados de la Escosura, L., «El comercio exterior y la economía española durante el siglo XIX», en N. Sánchez-Albornoz (ed.), *La modernización económica de España 1830-1930*, Madrid, 1985, pp. 147-175.

La pérdida de las colonias en 1898 y muy especialmente de Cuba alentará aún más la necesidad de elaborar de forma urgente programas o acciones específicas que favorecieran las relaciones económicas con el área americana.

Varios son los trabajos que se han ocupado de estudiar las repercusiones económicas de la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas [10]. De forma general, pero bien planteado, Jordi Maluquer nos indica que tras el desastre colonial se inicia una marcada involución «o giro nacionalista, determinada por el reforzamiento del proteccionsimo y del intervencionismo económico estatal», que se instrumentalizará con medidas tales como las revisiones de los aranceles y la supresión de las franquicias a la importación (1891, 1896 ó 1906), así como la aprobación de leyes de estímulo directo a la industria [11]. Todo ello afianzará lo que se vino en llamar hace ya algún tiempo «vía nacionalista del capitalismo español», además de impulsar el aislamiento económico y político español en un contexto internacional caracterizado por actitudes y políticas de signo contrario.

A pesar de esta clara tendencia, desde el mismo año 1898 comenzaron a desarrollarse acciones concretas. Así, en el seno del Ministerio de Estado se crearon dos organismos básicos para el fomento del comercio exterior, en el que no faltan las referencias a América. Por un lado, el 2 de septiembre de 1898 se creaba el Centro de Información Comercial con el fin de «estimular el desarrollo de las exportaciones de productos básicos [...] al que podrán acudir en demanda de datos y noticias o auxilio los exportadores e industriales». El 11 de febrero de 1899 se creaba la Junta de Comercio de Exportación, por la que se trataba, uniendo los esfuerzos estatales y privados, de

[10] *Vid.* Espadas, M., *Alfonso XII y los orígenes de la Restauración*, Madrid, 1975; Maluquer de Motes, J., «El mercado colonial antillano en el siglo XIX», *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España Contemporánea*, Barcelona, 1984, pp. 322-357; Bahamonde, A.-Cayuela, J., «España, un marco referencial en el transvase de capitales antillanos a Europa y América durante el siglo XIX», *Congreso Proyección Mediterránea y Proyección Atlántica de la España Contemporánea*, Madrid, 1988 (en prensa), y Solano, F. de-Rodao, F.-Togores, L. E., *Extremo Oriente Ibérico*, Madrid, 1989.

[11] Maluquer de Motes, J., «De la crisis colonial a la guerra europea: 20 años de economía española», en Nadal, J.-Carreras, A.-Sudria, C., *La economía española en el siglo XX una perspectiva histórica*, Barcelona, 1987, pp. 62-63.

>]...] reunir en un centro activo las fuerzas productivas y mercantiles, financieras y empresas de transportes; poner a su inmediato alcance los recursos de nuestras representaciones en el exterior; suplir las deficiencias de nuestro escaso desarrollo económico por medio de la asociación de los factores todos que han de concurrir el crecimiento de las relaciones comerciales más allá de las fronteras, obra cuyos resultados han de beneficiar los intereses patrios.

La relación de instituciones y asociaciones que podían estar representadas en la Junta nos muestra, sin duda, la importancia de este organismo [12].

La iniciativa privada también se verá motivada a relanzar unas relaciones claramente deterioradas desde los años noventa. Un papel preponderante le corresponderá a la Unión Iberoamericana, fundada en 1885, que alentó desde el principio la unión entre la metrópoli y sus antiguas colonias. En 1900 la Unión patrocinó la convocatoria del Congreso Social y Económico Hispano-Americano.

Aprovechando la asistencia a París de importantes delegaciones iberoamericanas en la Exposición Universal de 1900, se reunieron en Madrid un destacado número de españoles e iberoamericanos que debían, según expresó Labra, discutir y resolver todos los problemas referentes al trato moral, intelectual, político y económico con las Repúblicas iberoamericanas, mientras que para Becker este encuentro «no es, si puede ser, la realización de un ideal meramente mercantil, sino de un ideal esencialmente político, de un ideal de aproximación y de intimidad en beneficio de los intereses que son comunes a todos los pueblos de origen español» [13]. La convocatoria del Congreso tuvo el apoyo oficial, presidiendo la Junta de Patronato el ministro de Estado, Francisco Silvela.

El 10 de noviembre de 1900 comenzaron las sesiones, dividiéndose sus trabajos en 11 comisiones de trabajo. La de Economía la presidió José Canalejas; el duque de Almodóvar, la de Relaciones Mercantiles; Jaume Girona, la de Relaciones Bancarias, y Eduardo Herrera, la

[12] Cfr. Fernández, C.-Martínez Cardos, J., *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones Orgánicas (1705-1936)*, Madrid, 1972.

[13] Cfr. Labra, R. M. de, *Dirección Patriótica, Revista Unión Iberoamericana*, junio-julio 1900, y Becker, J., *Revista Unión Iberoamericana*, 15 de octubre de 1900.

de Transportes, Correos y Telégrafos. Ocho días más tarde se clausuraron las reuniones, elaborándose unas conclusiones que, en palabras de José Carlos Mainer [14], convirtieron este encuentro en

> [...] hito fundamental del hispanoamericanismo y dio la fórmula idónea para manifestaciones de esta índole donde las grandes palabras históricas acogían intereses de política internacional y búsqueda de mercados —comerciales o literarios.

Como estudió Nadal en su ya clásico libro *El fracaso de la revolución industrial en España*, la existencia de un pacto colonial desde 1882 alivió el comercio exterior español y muy especialmente las dificultades que en el mercado interior tenía la industria textil catalana. Además de la incidencia que este pacto, claramente favorable para la metrópoli, tuvo en el proceso emancipador de Cuba, no puede olvidarse que su desaparición tras la pérdida de la colonia provocó un enorme impacto negativo en Cataluña, especialmente desde el año 1904 [15]. Ello hizo que la burguesía catalana, en el marco de ese regeneracionismo interrelacionado con la nueva era económica que se abría en España en el período intersecular, impulsara un movimiento modernista y privatizador de la acción española en América, en el que los intereses económicos estaban por encima de cualquier otro.

Una burguesía, promotora ya de la construcción del monumento a Colón en Barcelona, que consideró esencial adoptar medidas urgentes y eficaces para abordar la crisis comercial e incrementar las exportaciones, mirando a América con especial interés para el desarrollo de las mismas. Uno de los más activos americanistas catalanes, Josep Puig-Dollers, presentó en 1902 a la subcomisión permanente en Barcelona del Congreso Social Hispano-Americano un detallado informe en el que destacó principalmente las dificultades a la exportación y la desprotección de los navieros españoles [16]. Tras un largo viaje por tierras

[14] Mainer, J. C., «Un capítulo regeneracionista: el hispanoamericanismo (1892-1923)», *De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo*, Madrid, 1977, pp. 149-203, y Dugast, A., *Les idées sur L'Amerique Latine dans la presse espagnole autour de 1900*, Lille, 1971.

[15] Nadal, J., *El fracaso de la Revolución Industrial en España 1814-1913*, Barcelona, 1975, pp. 188 y ss.

[16] Cfr. *Las relaciones entre España y América*, Barcelona, 1902.

americanas con Federico Rahola, en nombre del Fomento del Trabajo Nacional (muy criticado por Ramiro de Maeztu quien dijo de él que «ampararse en las diecisiete banderas de las repúblicas hispanoamericanas para gestionar las peticiones del Fomento y ocultar los pecadillos de la Trasatlántica, es empresa más vistosa y pintoresca que de resultados positivos» [17]), el interés desde Cataluña por Iberoamérica se incrementó, aunque con resultados no muy satisfactorios.

En 1910 se creó una institución barcelonesa, la «Casa de América», como resultado de la fusión de la Sociedad Libre de Estudios Americanistas y el Círculo Americano. La vida de esta institución fue larga, aunque en los años veinte atravesara una crisis que acabó al transformarse en 1928 en el Instituto de Economía Americana. A través de la revista *Mercurio*, portavoz de los intereses económicos del Fomento, y de los informes elaborados por la institución barcelonesa, trataron de actuar como grupo de presión para cambiar la política comercial española con Iberoamérica. Así lo hicieron, por ejemplo, en informes como el que se presentó en 1915 al Gobierno o en el II Congreso de Economía Nacional celebrado en Barcelona en 1917. Auspició viajes de propaganda a América y patrocinó reuniones como la celebrada en abril de 1911, Asamblea Española de Sociedades y Corporaciones Americanistas, en la que se aprobó la constitución de una federación de sociedades americanistas [18].

No podemos olvidar, por último, los intereses financieros españoles y su relación con América. Ya ha sido bien estudiado el proceso de repatriación de capitales españoles desde 1898. Sardá calculó que entre 1892 y 1902 se repatriaron unos 1.000 millones de pesetas de las Antillas, a los que habría que añadir los 20 millones de dólares oro que Estados Unidos dio como «indemnización» por la cesión de Filipinas y Puerto Rico. Estos capitales sirvieron, básicamente, para la creación de dos grandes entidades financieras: el Banco Hispano-Americano, creado en 1901, y con unos beneficios líquidos en ese año de 713.000 pesetas, que se incrementaron a 3.809.000 en 1910; y el Banco

[17] Rahola, F., *Sangre nueva. Impresiones de un viaje a la América del Sur*, Barcelona, 1905.

[18] *Vid. La Casa de América, orientación, estructura, organización*, Barcelona, 1919, y *Los fundamentos del Americanismo y la misión oficial de la Casa de América en Barcelona*, Barcelona, 1913.

Español de Crédito, creado en 1902 con colaboración francesa, que obtuvo en el ejercicio 1902-1903 unos beneficios líquidos de 985.808 pesetas, que alcanzarían la suma de 1.781.204 en 1908-1909. Ambas instituciones actuaron como Bancos comerciales e industriales, experimentando una enorme expansión en los siguientes años.

La suma de intereses oficiales y privados no dio, sin embargo, resultados prácticos en cuanto se refiere a la cooperación multilateral entre España y los Estados iberoamericanos, que desde 1904 eran ya 18. Un análisis del período 1899-1923 nos indica que sólo se firma un tratado comercial con Costa Rica y ninguno de carácter financiero. La balanza comercial entre ambas partes tampoco sufrió cambios apreciables en relación con los períodos anteriores, con la única excepción de los años de la Gran Guerra.

En efecto, el estallido de la I Guerra Mundial provocó en España, entre otras, dos consecuencias importantes y duraderas: por un lado, la adopción de la neutralidad como principio básico de nuestra política exterior, y, por otro, la consolidación de la vía nacionalista del capitalismo español. Es este último aspecto el que estudiaron Santiago Roldán, José Luis García Delgado y Juan Muñoz, poniendo de manifiesto cómo en esta coyuntura bélica se produjeron hechos importantes para la economía española tales como un aumento de las exportaciones y una disminución de las importaciones, lo que provocó algo inusitado en nuestra economía, como fue el saldo positivo en la balanza comercial que se logró entre los años de 1915 a 1919; un proceso inflacionista; un desequilibrio en torno a la distribución y circulación de mercancías; una ampliación de los centros de poder y de interés sobre los que se asienta la clase dirigente española y, por último, un notable avance del movimiento obrero [19].

Para los empresarios españoles la guerra abría importantes expectativas, pero la ocasión se perdió porque a pesar de que las exportaciones a Iberoamérica se incrementaron, los comerciantes e industriales españoles prefirieron dirigir sus productos a los mercados europeos con una creciente demanda y una mayor posibilidad de obtener rápidos be-

[19] Roldán, S.-García Delgado, J. L.-Muñoz, J., *La formación de la sociedad capitalista en España*, 1914-1920, Madrid, 1973, tomo I, pp. 5-27.

neficios. Pronto se alzaron las voces en contra de esta actitud y, sin duda, destacarían las llamadas de atención de Rafael Altamira.

En dos de sus trabajos aborda esta cuestión. En 1916, en una conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, ponía de manifiesto que la Guerra Mundial había acelerado las relaciones entre Estados Unidos y las Repúblicas iberoamericanas. Tanto factores propios del conflicto, como los importantes recursos que se estaban utilizando en la ofensiva norteamericana en el continente americano, explicaban esta situación, claramente negativa para España, pues,

> [...] de un lado, en que los Estados Unidos, aún sin pretenderlo, por una consecuencia natural de esa exuberancia de vida llegue a anular las relaciones económicas de España con América o las reduzca a una cantidad mínima con daño nuestro, y de otro, en que absorba y anule el espíritu hispano-americano, el espíritu que llamaríamos *de raza* para emplear una palabra con la cual nos entendemos perfectamente todos.

Por otra parte, en el libro titulado *España y el programa americanista* publicado en 1917, vuelve a señalar la importancia que tenían los aspectos económicos en la acción exterior española en el contexto de la I Guerra Mundial, proponiendo tres medidas básicas: a) celebración de convenios comerciales con los Estados iberoamericanos; b) desarrollo de una acción común entre las representaciones más importantes del comercio y la banca españolas y c) adopción de medidas de carácter financiero y bursátil [20].

Los diferentes Gobiernos españoles comenzaron también a adoptar medidas más realistas y diversificadas para el fomento de la cooperación multilateral, que durante la primera década del siglo xx no habían ofrecido los resultados esperados. Así, se aprobaron medidas de apoyo a las Cámaras de Comercio españolas en América a través de los presupuestos del ministerio de Estado, aumentando su número y así si en 1916 eran siete (Buenos Aires, Guatemala, La Habana, Lima,

[20] Cfr. Altamira, R., «Cuestiones internacionales: España, América y los EE.UU.», *Conferencia en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 24 de enero de 1916*, Madrid, 1916, y *España y el programa americanista*, Madrid, 1917.

México, Montevideo y Santiago de Chile), en 1922 se incorporaron Bogotá y Caracas.

Por otro lado, se inició una nueva política consular. A lo largo del siglo XIX se habían firmado 150 tratados, convenios, acuerdos o canjes de notas internacionales con regulación consular, la casi totalidad de carácter bilateral, alguno de los cuales hoy todavía están vigentes. A pesar de ello la actividad consular durante el siglo XIX había consistido principalmente en elaborar unas «Memorias», en las que se informaba de las relaciones comerciales, movimiento de buques, sistemas de mercados o propuestas de mejoras de los intercambios bilaterales. Hay que esperar al año 1891, fecha en que se recomienda a los cónsules que presten asistencia a los agentes viajantes comerciales que se matriculen en el consulado correspondiente, aumentando progresivamente las competencias. En 1898 se establece la primera organización de agregados comerciales en algunos puertos, dependientes de los cónsules españoles. Una Real Orden de 22 de junio de 1898 indicaba, a su vez, que los funcionarios consulares tenían entre sus competencias una esencial: el secundar, «hasta el extremo límite de su celo y de su inteligencia», los esfuerzos privados para el desarrollo de las exportaciones españolas.

La Ley Orgánica de 27 de abril de 1900 para las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes del Ministerio de Estado, establecía en su artículo 21 la primera definición en el Derecho español de los cónsules como Agentes administrativos comerciales con atribuciones judiciales, notariales, y registrales, en cumplimiento de los tratados y reglamentos españoles, principios del Derecho Internacional y usos del Estado de residencia. Entre las nuevas competencias destacan las que se recogen en el artículo 26, en el que se indica que las atribuciones de los cónsules en su calidad de Agentes comerciales son

> [...] promover el desarrollo de las relaciones mercantiles de España con el país en que residan; informar sobre las condiciones de su mercado; [...] dar las noticias que se les pidan sobre precios, mercados, Agentes productores y comerciales del país en que se encuentran, y contribuir con su celo y actividad a la mejor propagación de los productos nacionales.

Estas medidas fueron completadas, entre otras, estableciendo una coordinación entre los Ministerios de Estado y Fomento, organismo

este último con competencias también en las relaciones económicas exteriores de España. El 2 de noviembre de 1906 el Gobierno encargó a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid la organización de un Centro Nacional de Informaciones Comerciales, entre cuyos fines cabían «el estudio y la recopilación de informes y datos de la producción y de los mercados extranjeros, en cuanto pueda tener relación directa o comparativa con la producción, la exportación y la importación españolas». En noviembre de 1910 este Centro se convirtió en dependencia inmediata de la Dirección General de Comercio en el Ministerio de Fomento, con el nombre de Centro de Comercio Exterior y Expansión Comercial, cuyo objeto principal era el de «entender en cuanto se relacione con el fomento del comercio exterior», nombrándose por este ministerio agentes especiales independientes, aunque relacionados con el cuerpo consular. En 1913 y en un proceso de racionalización administrativa se suprimía la Junta de Comercio de Exportación, quedando sus funciones incorporadas a las del Consejo Superior de Fomento; el Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado seguiría siendo un órgano especial de dicho Ministerio para atender la demanda de datos de los exportadores e industriales respecto al comercio exterior; se organizan por ambas instituciones actividades e iniciativas tendentes a promocionar productos en el extranjero y, por último, se establecieron los agentes encargados de llevar a cabo todas estas acciones, consolidándose ya la función del agregado comercial formando parte oficial de las misiones diplomáticas.

Una de las últimas actividades que tuvo influencia en las relaciones económicas entre España y los Estados iberoamericanos fue la convocatoria del I Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar. El Real Decreto de 30 de junio de 1922, por el que se convocaba este Congreso, señalaba en el preámbulo la necesidad de adoptar medidas rápidas para afrontar las nuevas características de las relaciones económicas multilaterales y especialmente las que afectaban al comercio español con Ultramar. En el mismo se reconocía la importancia fundamental de la iniciativa privada en el desarrollo de estas relaciones, destacando especialmente la labor de la Casa de América de Barcelona y el apoyo constante que desde el Gobierno se había hecho a todas estas iniciativas. Como una muestra más el Gobierno había aceptado el patrocinio de este Congreso. Uno de los resultados más notables de

esta reunión fue la creación en la Presidencia del Consejo de Ministros, de la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar para

> [...] asistir y auxiliar al Gobierno, cuando éste lo considere conveniente, en la ejecución de los acuerdos del I Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar, estimular las actuaciones oficiales y privadas necesarias o convenientes para intensificar las relaciones económicas con América y Filipinas, recoger las aspiraciones y necesidades de los españoles allí establecidos y preparar las Conferencias o Congresos que hayan de celebrarse.

En esta Junta, que en 1924 pasó a depender del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria se integraron representantes de todas las asociaciones, instituciones más importantes del Estado, entre las que estaban desde la Unión Iberoamericana hasta la Compañía Transatlántica.

El Estado como agente de la cooperación

Ya hemos indicado en otras partes de este trabajo la importancia que tuvieron para Primo de Rivera las relaciones con Iberoamérica, hasta el punto de considerar al período comprendido entre 1923 y 1930 como uno de los más importantes en la historia de estas relaciones.

Una de las vertientes de la política iberoamericana del dictador fue la relacionada con la economía y el fomento de los intercambios comerciales con los Estados iberoamericanos. Uno de los principales representantes de esta etapa, J. Pemartín, señalaba que

> [...] la necesidad de una política económica hispano-americana no necesita comentarios. Una gran parte de nuestro comercio exterior, como demuestran las estadísticas, es absorbido por Hispano-América. Y además, la mayoría de las colonias en América del Sur son principalmente colonias comerciales, que se relacionan con preferencia con nuestras casas y que compran mejor nuestros productos que los de otras naciones [21].

[21] Pemartín, J., *Los valores históricos de la dictadura española*, Madrid, 1928, p. 568.

Las medidas que se adoptaron para fomentar la cooperación económica multilateral entre 1923 y 1930 fueron diversas. En primer lugar, desde el Gobierno y el Ministerio de Estado se llevó a cabo un aumento importante en el número de consulados que pasaron de 276 a 291, elevándose de categoría algunos de ellos e incrementándose las partidas presupuestarias para los mismos que en 1930 representaban ya el 28 % del total de los presupuestos. Los cometidos de estos agentes siguieron siendo los mismos que en el período anterior. No obstante, las quejas sobre las actividades y eficacia de los cónsules en materia comercial impulsaron la adopción de algunas reformas como las planteadas por los Miembros de la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar en marzo de 1928. En ellas se demandaba la creación de una Dirección General de Ultramar en el seno del Ministerio de Estado, así como una nueva organización de los servicios diplomático y consular de España en América y Filipinas [22].

Un Real Decreto de 8 de marzo de 1924 establecía en la Presidencia del Gobierno un Consejo de Economía Nacional que

> [...] reunirá todas las funciones referentes a la formación de los aranceles de aduanas, defensa de la producción y gestión y negociación de los convenios comerciales, que se encuentran actualmente repartidas entre los distintos departamentos ministeriales.

Se trataba con ello de racionalizar y unificar las acciones comerciales exteriores de España,

> [...] de cuya misión espera los más beneficiosos resultados y el cumplimiento de la aspiración que, en los difíciles momentos actuales de la evolución económica mundial, formulan juntamente, y en armonía de intereses más señalada que lo fue en tiempos pasados, la agricultura, la industria y el comercio.

En febrero de 1927 se aprobó una reorganización del Consejo, en el que se ampliaban las competencias en materias comerciales y económicas.

[22] Archivo Histórico Nacional (AHN), Leg. 323, Presidencia del Gobierno.

En 1927 se creaba también un registro en el Ministerio de Estado en el que se inscribirían todas las entidades, centros y sociedades cuya finalidad fuera mantener y estrechar las relaciones con los Estados iberoamericanos. A esta orden se agregó un Decreto en el mes de agosto por el que se modificaba la estructura y funciones de la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar, organismo que tendría un papel decisivo en las relaciones económicas con los Estados iberoamericanos. Por último una Real Orden de 22 de junio de 1928 disponía que el Instituto de Economía Americana que funcionaba en Barcelona pasara a depender del Ministerio de Estado.

Dos actividades de carácter multilateral se desarrollaron en 1929, que afectaron a las relaciones entre España e Iberoamérica e intentaron institucionalizar una cooperación de índole multilateral. En primer lugar, la Exposición Iberoamericana de Sevilla, inaugurada el 9 de mayo por los Reyes de España, a la que asistieron 22 Estados, cada uno de los cuales no solamente mostró su riqueza artística sino también los aspectos más sobresalientes de sus respectivas economías. En octubre se abrían las sesiones del II Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar.

Desde el Gobierno español, que como estamos observando es el que adopta las iniciativas más importantes a diferencia del período anterior, se fueron tomando otras medidas como el aumento de los presupuestos para apoyar a las misiones comerciales y a las Cámaras de Comercio españolas en Iberoamérica, así como la concesión de un importante empréstito a Argentina en 1927, en una cuantía que se elevó a 100 millones de pesetas, lo que volvió a dar una mayor relevancia a las relaciones económicas hispano-argentinas, sin duda alguna las más importantes, junto con las cubanas, de todas las que mantuvo España durante este período. El proceso culminará con dos acciones también relevantes: a) la firma de cinco tratados comerciales, en ninguno de los cuales se incluyó la cláusula de nación más favorecida; b) la creación por Real Decreto de 6 de agosto de 1928 del Banco de Crédito Exterior, con un capital inicial de 150 millones de pesetas, con el fin de fomentar las relaciones económicas y financieras entre España y el extranjero, pero muy especialmente con Iberoamérica, a través de la emisión de empréstitos a los Estados de ese área y el apoyo a la creación

en el extranjero de empresas que utilicen o vendan productos españoles [23].

El surgimiento de la II República española en el contexto y la crisis de 1929 y la «Gran Depresión» actuará de condicionante para cualquier intento de desarrollar nuevos métodos o acciones tendentes a intensificar la cooperación económica multilateral entre España y los Estados iberoamericanos. El proteccionismo, el nacionalismo económico y la bilateralización de las relaciones comerciales fueron factores esenciales en las relaciones económicas internacionales. En el caso español la regulación del comercio exterior se articuló a través de cinco vías: el proteccionismo arancelario, el control de cambios, las limitaciones cuatitativas a la importación, la imposición de licencias a la importación y el bilateralismo [24].

A los pocos meses de iniciarse el régimen republicano, concretamente el 17 de noviembre, se creaba la Comisión interministerial del Comercio Exterior, en la que estaban integrados representantes de los Ministerios de Estado y de Economía Nacional y cuyo fin era la existencia con carácter permanente de una institución especializada en las relaciones comerciales exteriores. En enero de 1933 se reorganizaba esta Comisión integrándose en ella tanto delegados del Ministerio de Estado como del denominado Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, estipulándose que su objetivo básico era el de estudiar todas las negociaciones encaminadas a la conclusión de convenios comerciales con potencias extranjeras. En septiembre de 1933 el número de vocales se amplió, incluyéndose en ella a representantes del Ministerio de Hacienda y reafirmándose que esta Comisión «es el Órgano de la Administración encargado de estudiar y proponer con un amplio criterio de colaboración y continuidad todo cuanto se refiera a la política comercial de España en relación con los demás países». En julio de 1934 se incorporan a la misma representantes del Ministerio de Agricultura, poniéndose así de manifiesto, de nuevo, la importancia clave que ten-

[23] Cfr. Fernández Medina, B., *El Banco Exterior de España y las relaciones comerciales y financieras con Hispanoamérica*, Madrid, 1929.

[24] Cfr. Serrano J. M., «La política comercial ante la crisis del veintinueve: el primer bienio republicano», García Delgado, J. L. (ed.), *La Segunda República española. El primer bienio*, Madrid, 1987, pp. 139 y ss.

drá esta Comisión en la política comercial española durante la II República.

A lo largo de esta etapa histórica se adoptan dos decisiones gubernamentales importantes. En marzo de 1933 se establecía una nueva organización para la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar. En la Orden correspondiente se insiste en la importancia de esta institución, aunque se señala que los resultados de su actuación no fueron todo lo satisfactorio que se había previsto «por anular gran parte de sus esfuerzos el hecho de ir englobada en las actuaciones de una desorientada política», insatisfacción que también compartían las Cámaras de Comercio españolas en Ultramar. Ante ello se establecía que esta Junta siguiera adscrita al Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, con unas amplias competencias que iban desde la continuación de la obra iniciada por los Congresos Nacionales del Comercio Español en Ultramar, al estudio de la organización del crédito al comercio exterior y al seguro a la exportación, en cooperación con el Banco Exterior de España; será significativo que tengan representación en esta Junta la Asociación de Españoles en Ultramar, la Unión Iberoamericana y el Instituto de Economía Americana. Por último, en junio de 1934 se creaba una Comisión interministerial, integrada en la presidencia del Consejo de Ministros, encargada de preparar las bases para reorganizar los servicios relacionados con el Comercio Exterior.

Unidas a estas medidas de reforma y racionalización de los organismos oficiales encargados de las relaciones comerciales, destaca también en este período la firma de un importante número de tratados comerciales, con el fin de adecuar los objetivos con los medios en el aspecto comercial. De los 13 tratados que se firman, cifra muy superior a la que nos ofrecen todos los períodos históricos anteriores, sobresalen los suscritos con Uruguay, Argentina y Chile, que provocaron algunas tensiones y dificultades políticas entre las partes negociadoras.

Por último, el 2 de diciembre de 1935, un Decreto confirmaba las funciones específicas que en materia comercial tenían los cónsules españoles. El apoyo a las Cámaras de Comercio españolas en el extranjero y especialmente las que se encontraban en Iberoamérica, seguirá siendo una constante durante este período, aunque sus resultados no fueran tampoco los esperados.

Tras la Guerra Civil española se inicia una última etapa en el fenómeno de la cooperación económica entre España e Iberoamérica que

es, sin duda alguna, la más importante de cuantas hemos analizado anteriormente si atendemos a los resultados de la misma, por lo menos desde un punto de vista bilateral. Una cooperación, no obstante, que trata de superar ese nivel de relaciones proyectando hacia un futuro, más o menos cercano, el objetivo de la integración hispano-iberoamericana.

De la cooperación a la posible integración

Una de las primeras y más importantes complicaciones para el logro de ese último objetivo fue la complejidad de la administración económica exterior durante el franquismo. No nos podemos detener a estudiar en profundidad este aspecto, que ha sido objeto ya de interesantes trabajos, aunque sí señalaremos los aspectos más relevantes del mismo [25].

Ya durante la Guerra Civil comenzaron a manifestarse los primeros conflictos en cuanto a competencias en materia de política económica exterior, especialmente en dos ámbitos: el papel de las compensaciones privadas en el comercio exterior y la utilización de la política comercial como instrumento diplomático. Fue en este segundo aspecto en el que se produjeron los enfrentamientos más notables entre Asuntos Exteriores y las autoridades comerciales, ya que se trataba de utilizar las relaciones comerciales como mecanismo impulsor del reconocimiento diplomático de la España franquista.

Tras la reorganización de la Administración Central en enero de 1938, las competencias en esta materia se distribuyeron entre los Ministerios de Hacienda, Asuntos Exteriores e Industria y Comercio, siendo el primero el que más poder de decisión tenía, ejercido a través del Comité de Moneda Extranjera, mientras que los dos últimos departamentos se integraban en una Comisión Interministerial de Tratados y una Comisión reguladora del Comercio Exterior.

Al finalizar el conflicto civil se inició un nuevo proceso de reforma con la creación del Instituto Español de Moneda Extranjera el 25

[25] Cfr. Viñas, A.-Viñuela, J.-Eguidazu, F.-Pulgar, C. F.-Florensa, S., *Política Comercial Exterior en España* (1931-1975), Madrid, 1979, tres tomos.

de agosto de 1939, integrado en el Ministerio de Industria y Comercio que ocuparía desde ese momento un papel privilegiado en las relaciones económicas con el exterior. No obstante, en 1942 volvieron a reaparecer los conflictos institucionales cuando en el Ministerio de Asuntos Exteriores se estableció en 1942 la Dirección General de Política Económica, cuya misión era la de tener

> [...] a su cargo cuanto se refiriera a la negociación de tratados comerciales y sus afines y gestiones y trabajos relacionados con el comercio exterior.

A partir de 1945 funcionarios diplomáticos ocuparon el importante puesto de director general de Comercio y Política Arancelaria, poniendo de manifiesto la importancia que este sector de la burocracia española fue adquiriendo en los asuntos comerciales. Tras una serie de propuestas de reforma, el 21 de febrero de 1947 se creaba la subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, dependiendo conjuntamente en lo técnico, de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Industria y de Comercio, y en lo administrativo de este último. Esta reforma que pretendía diferenciar en las relaciones económicas internacionales las vertientes políticas y técnicas no dio lugar a resultados satisfactorios, siendo el Ministerio de Asuntos Exteriores y los funcionarios a él pertenecientes los que ocuparon un papel más relevante en esta vertiente de la acción exterior del Estado.

El 19 de julio de 1951 se abría, sin duda, una nueva fase en la política económica exterior de España: se creaba el Ministerio de Comercio separado del de Industria, a cuyo frente se situará un hombre clave, Manuel Arburúa. Se trataba con esta importante reforma de iniciar una política comercial más cercana a la que se estaba aplicando en otros Estados de nuestro entorno, además de la búsqueda de una mayor expansión y mejora de los intercambios comerciales. En 1952 se procedió a una nueva reorganización de este nuevo Ministerio, con la creación de diversas unidades administrativas, algunas de las cuales siguieron dependiendo técnicamente de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Comercio y administrativamente de este último, produciéndose un solapamiento de funciones que volvieron a provocar enfrentamientos entre ambos ministerios. En octubre de 1953 se creaba otra nueva unidad administrativa, la Dirección General de Coopera-

ción Económica, como consecuencia de la firma de los pactos con Estados Unidos.

Toda esta compleja red de departamentos siguió originando una descoordinación de funciones, además de una diversificación de esfuerzos, en la política económica exterior, en un momento en el que era necesaria la adopción de medidas urgentes ante la crisis manifiesta del modelo económico autárquico que se había iniciado desde el año 1939. Ante esta situación cabe entender que desde la llegada de Alberto Ullastres al Ministerio de Comercio se iniciara una nueva etapa en este complicado proceso.

La subsecretaría de Economía Exterior se suprimió en octubre de 1957. La Dirección General de Política Económica regresó al Ministerio de Asuntos Exteriores, con parte de las competencias que anteriormente se habían atribuido a la de Política Comercial, en especial lo relativo a los acuerdos comerciales. A este Ministerio también se adscribían las materias relativas a la negociación de los convenios de cooperación económica; se creaban en el mismo otras dos direcciones generales, las de Relaciones Económicas y de Organismos Internacionales. Por otra parte, el Ministerio de Comercio siguió teniendo importantes atribuciones, especialmente en lo que se refería a la aplicación de los convenios y tratados comerciales y política arancelaria.

El ingreso de España en los principales organismos económicos internacionales, especialmente en el FMI, así como la aprobación del Plan de Estabilización y Liberalización Económica de 1959, dieron paso a una última etapa en este proceso. En primer lugar, destaca en ella la diversificación de competencias en lo que a la política económica exterior se refiere: junto a los ya tradicionales Ministerios de Asuntos Exteriores y Comercio, se integraron los de Hacienda, Industria y Agricultura. En el amplio desarrollo de la apertura económica hacia el exterior se produjeron importantes pugnas entre los departamentos de Comercio, Industria y Hacienda. Las relaciones económicas de carácter multilateral adquirieron preeminencia sobre las bilaterales. A los organismos oficiales se añadieron otra serie de instituciones y grupos con intereses en las relaciones económicas exteriores, tales como el Banco de España, las Organizaciones Patronales o las Cámaras de Comercio. Por último, el Ministerio de Asuntos Exteriores y, especialmente tras la llegada al mismo de López Bravo, comenzó de nuevo a

retomar competencias en materias de cooperación técnica y relaciones económicas internacionales.

Cuando finaliza el franquismo, la situación de la administración económica exterior, siguiendo a Ángel Viñas, es la siguiente: a) predominio de los intereses sectoriales, sin coordinación por los diferentes Ministerios; b) falta de unos principios en la política económica en el ministerio competente y falta de instrumentos de control por parte del presidente del Gobierno; c) diversificación de los diferentes cuerpos de funcionarios especializados en temas económicos generales; d) inexistencia de una línea política económica coherente, lo que provocará mayores pugnas burocráticas en el seno de los departamentos así como entre las diferentes secciones correspondientes y e) abandono de expertos de la función pública ante la situación existente [26].

Si en la organización de la Administración Central y en lo que se refiere a la política exterior encontramos una duplicidad de funciones, vamos a observar un proceso parecido en los órganos periféricos. En primer lugar, los cónsules, que desde 1949 cuentan en el Ministerio de Asuntos Exteriores con la dirección general de Asuntos Consulares, siguen teniendo competencias en materias comerciales, aunque su número se fue reduciendo de acuerdo con el criterio de establecer un consulado general por Estado, produciéndose a su vez un reajuste de los mismos, como se pudo comprobar en Iberoamérica, donde se realizó una importante reducción de los mismos. Por otra parte, el 23 de mayo de 1947 se creaba el Servicio de Consejeros y Agregados de Economía Exterior, cuyos cargos serían desempeñandos por funcionarios diplomáticos y miembros del Cuerpo Técnico de Comercio, en sustitución de los anteriores consejeros y agregados consulares, con competencias también en las mismas materias.

Es en este condicionante contexto cuando algunos dirigentes franquistas y muy especialmente los que pertenecían al Ministerio de Asuntos exteriores, plantearon la posibilidad de establecer un amplio marco de cooperación económica multilateral con Iberoamérica, que pudiera institucionalizarse a través de fórmulas como la denominada «Comunidad Hispánica de Naciones».

[26] Viñas, A., «La Administración de la Política Económica Exterior en España 1936-1979», *Cuadernos Económicos de ICE*, 13 (1980), p. 219.

Aunque ya el ministro Alberto Martín Artajo habló de esta Comunidad desde 1945, lo hizo en términos político-ideológicos utilizando los tradicionales argumentos religiosos, lingüísticos o de unidad de raza. No obstante, desde la firma de los Pactos con Estados Unidos en 1953 se comienza a observar en sus discursos y planteamientos, unos deseos más concretos de organizar alguna agrupación de «naciones hispánicas», a través de fórmulas jurídicas como las que se estaban aplicando en otros continentes, en la que los factores económicos como medios de cooperación deberían jugar un papel importante, junto a los ya históricamente empleados. En el discurso del 12 de octubre de 1955 insistirá en hablar de un «regionalismo ultranacional hispánico» [27].

Estos deseos se hacen más patentes desde la llegada al palacio de Santa Cruz de Fernando María Castiella. En uno de sus primeros documentos señalaba ya que

> [...] los pueblos de la Comunidad Hispánica de Naciones se hallaban en una misma coyuntura económica y social; que debían estudiarse sus posibles conexiones conforme a una auténtica formulación de bases, y crear los instrumentos adecuados para estrechar sus relaciones. España no podía olvidar que muchos gobiernos de aquellos países habían defendido sus principios ante el mundo, pudiendo en adelante cooperar para alcanzar el triunfo de una causa común: una nueva era en la vida de una familia de naciones hermanas [28].

Este propósito se repetirá de forma pública o privada en el seno del ministerio de Asuntos Exteriores o a través de los integrantes del mismo, pero también se comenzará a observar en el propio Franco.

Uno de los primeros textos oficiales en los que se menciona este proyecto fue el discurso pronunciado por el jefe del Estado en diciembre de 1964 cuando señaló, entre otras cosas, que

> En la política general de las naciones no sólo hay que mirar a cuanto conviene al bien común interior, con ser tan importante, sino que cada día es más necesario tener en cuenta los movimientos y las ten-

[27] Martín Artajo, A., *Hacia la Comunidad Hispánica de Naciones*, Madrid, 1956.

[28] Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), Leg. R 4517-16, Ministerio de Asuntos Exteriores.

> dencias internacionales. Las alteraciones del mundo han llegado a ser tan intensas y trascendentes que ante ellas ya no cabe, como ayer, el aislamiento; los movimientos toman un carácter universal que no reconoce fronteras, y más pronto o más tarde acaban afectándonos [...]. Es mucho lo que España puede aportar a la nueva era que se está alumbrando.

Al año siguiente Franco es mucho más explícito al indicar que

> En esta ocasión quisiéramos simplemente señalar con cuánta satisfacción España celebra haber podido ofrecer en la reciente reunión de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Río de Janeiro, una colaboración material de alguna importancia al desarrollo de aquellos pueblos hermanos [...]. Al hacerlo así pretendemos servir a todos los intereses de la comunidad a la que pertenecemos, pues lo que por un lado ha de ser ayuda a países hermanos, por otro ha de ser estímulo vigoroso a nuestra propia actividad económica en Hispanoamérica, es decir, desarrollo recíproco de posibilidades que ha de hacer más denso y más vital el tejido de nuestras relaciones mutuas [29].

Las razones que explicarían esta actitud y el firme deseo de establecer algún sistema de integración serían, a nuestro entender, cuatro. En primer lugar, una razón general como va a ser la influencia que sobre todos los Estados tiene el intenso proceso de multilateralización de las relaciones internacionales, y de las económicas en particular, desde la década de los cuarenta, que dio lugar a una institucionalización de las mismas en un gran número de organizaciones supranacionales. Por otro lado, no debemos olvidar que debido a las características de las economías iberoamericanas, la influencia que sobre ellas tuvo la creación de la Comunidad Europea en 1957 y las adaptaciones económicas que tuvieron que realizar los respectivos gobiernos como consecuencia de la aplicación de los principios librecambistas aprobados en instituciones tales como el GATT, los Estados iberoamericanos se vieron impulsados a desarrollar un rápido proceso de cooperación económica continental.

[29] *Pensamiento Político de Franco*, Madrid, 1975, tomo II, p. 806 y pp. 809-810.

Desde la creación de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina de la ONU) en 1948, este proceso se vio alentado, pero sin ningún resultado práctico. Desde el inicio de los años sesenta, sin embargo, asistimos a la creación de grandes áreas de cooperación económica. En febrero de 1960 se creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay, cuyo fin era el de crear una amplia zona de libre comercio a través de diversos mecanismos, que culminara en una liberalización total de los intercambios interregionales. En diciembre de ese mismo año y a través del Tratado de Managua se creaba el Mercado Común Centroamericano (MCCA), integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que preveía una unión aduanera, la liberalización de los intercambios dentro de la zona y el establecimiento de mecanismos de financiación interna. En mayo de 1969 se creaba el Pacto Andino, por medio del Acuerdo de Cartagena, del que formaban parte Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, con el fin de establecer un mercado común entre los Estados firmantes. Por último, en octubre de 1975 se constituyó en Panamá el Sistema Económico Latino Americano (SELA), con el objeto de establecer un sistema permanente de consulta interregional y de cooperación económica y social, del que forman parte 26 Estados, entre los que se encuentran Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela [30].

Junto a estas dos razones no podemos relegar otras tantas que afectan más particularmente a España. Por un lado, desde el ingreso en la ONU en 1955 y en los principales organismos económicos internacionales, así como tras la creación de la Comunidad Europea y la entrada en vigor de los primeros reglamentos de la Política Agrícola Común en 1962, los dirigentes españoles comenzaron una rápida ofensiva internacional para establecer los mecanismos adecuados que permitiesen a España, que desde 1959 había iniciado el camino de una rápida transformación económica, integrarse o, por lo menos, cooperar sin

[30] Neme, J. C., *Organizaciones Económicas Internacionales,* Barcelona, 1972, páginas 429-442.

perder su soberanía en algunos de los grandes procesos de integración. Finalmente, quisieron aprovechar esta nueva situación internacional para jugar un papel básico que señaló con gran acierto el embajador español en Ciudad Trujillo, Sánchez Bella:

> A cada generación corresponde en cada tiempo una singular tarea, y la nuestra es ésta, y no puede se otra: integrarnos en un Mercado Común Iberoamericano, hacer de puente con Europa y los países mediterráneos, realizar en Hispanoamérica una función similar a la que Inglaterra ha cumplido con relación a la Comunidad Británica. La consigna de esta hora debiera ser: al Mercado Común Europeo a través del Mercado Común Iberoamericano. Cualquier otra política que se intente carece de sentido y viabilidad [31].

Desde finales de la década de los cincuenta y primeros años de los sesenta, y con los firmes deseos de lograr el objetivo manifestado anteriormente, se van a establecer algunos medios para alcanzarlo.

Así, las actividades españolas en la CEPAL se fueron incrementando desde que en 1955 se invitara oficialmente a España a enviar un representante en calidad de observador. En 1959, en el VIII Período de Sesiones celebrado en Panamá, se volvieron a manifestar los deseos por parte del Gobierno español de participar de una manera más intensa en este Organismo. Aspiraciones que se reiteraron repetidamente.

La labor en la Organización de Estados Americanos, donde a España se le fueron abriendo las puertas desde 1963, y sobre lo que hablaremos más adelante, fueron constantes para aumentar los vínculos de cooperación. En 1967 se designó a un funcionario español para que representara a España ante la Organización en calidad de observador, convirtiéndose así España en el único Estado no americano con una misión permanente en Washington [32].

Las declaraciones oficiales en cuantos congresos o reuniones se celebraron, especialmente en las Asambleas Económicas del Congreso de Instituciones Hispánicas, como la celebrada en Madrid en 1963, o en las declaraciones oficiales ante el cuerpo diplomático en las conme-

[31] AMAE, Leg. R 5512-8, Embajador de España en Ciudad Trujillo a Director General de Política Exterior, 7 de febrero de 1959.

[32] *Vid. infra*, capítulo II, tercera parte.

moraciones del 12 de octubre, fueron continuas en manifestaciones de esta índole.

Propuestas más concretas como la del establecimiento de una Unión Iberoamericana de Pagos, realizada por Prados Arrate en 1955 como fundamento original de una Comunidad Hispánica de Naciones, se hicieron públicas en reuniones tales como la Comisión Económica para Iberoamérica y a través de informes oficiales elaborados por el Instituto Iberoamericano de Cooperación Económica. En 1965 se firmó un convenio entre el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID), creado en 1959, y el Instituto Español de Moneda Extranjera, mediante el cual el Gobierno español aportó 20 millones de dólares al desarrollo de los Estados miembros. Cifra que se aumentó a mil millones de dólares posteriomente, según anunció el observador español en la II Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro en 1965. Tres años más tarde España firmó un convenio con el Banco Centroamericano de Integración Económica para la venta de bienes de equipo y asistencia técnica por un valor de once millones de dólares. Posteriormente España se incorporó al BID como Estado asociado.

A través de la concesión de créditos de carácter bilateral o a las organizaciones económicas y financieras iberoamericanas, se trataba de fortalecer aún más los vínculos de cooperación multilateral.

El intercambio de técnicos y profesionales a través del Instituto de Cultura Hispánica o la participación en proyectos comunes como la integración de planes sectoriales de educación fueron también manifestaciones concretas de estas aspiraciones.

La difusión de estudios como los realizados por Prados Arrate sobre la Unión de Pagos o el titulado *La economía española en los próximos 20 años*, en el que al examinar el futuro de la economía nacional destacaba como un hecho importante la intensificación de las relaciones económicas con Iberoamérica, como fórmula para hacer frente a la creciente necesidad de divisas que la demanda de materias primas exigía para los procesos de industrialización en marcha, sirvieron también para crear entre todas las partes mayores sentimientos de solidaridad ante problemas comunes, que necesitaban una rápida solución.

La organización de reuniones multilaterales fue también un medio muy utilizado, en especial por las repercusiones internacionales que las mismas tenían. Así, el Seminario de América Latina y España celebrado en Madrid en 1970, bajo el patrocinio conjunto de la secretaría ge-

neral de la OEA, el BID, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) y el Instituto de Cultura Hispánica, hizo que, según Enrich, allí se planteara que

> [...] la cooperación multinacional (debía servir) como aceleradora de los procesos socioeconómicos, perfilándose al mismo tiempo la posición estratégica del comercio español con Iberoamérica, como un puente tendido entre dos continentes, debido a que en el resto de los países de Europa occidental no se daban vías complementarias para elevar y homogeneizar grados de desarrollo [33].

Por último, la organización en Madrid de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Planificación y Desarrollo, en mayo de 1973, institucionalizó este proceso de acercamiento, aprobándose una serie de principios y acuerdos que debían servir para elevar el desarrollo económico y social de los Estados iberoamericanos, que de forma más concreta se formularon en 1973 con los Estados miembros del Pacto Andino, tras la celebración de las primeras Jornadas Hispano-Andinas.

[33] Cfr. Enrich, S., *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales* (1955-1985), Madrid, 1989, p. 101.

Capítulo III

LA POLÍTICA SOCIO-CULTURAL

La emigración española

Al hacer un balance global de todos los tratados suscritos entre España y los 18 Estados iberoamericanos, no deja de sorprendernos el elevado número referidos a los nacionales de cada Estado, especialmente los que se ocupan de aspectos migratorios. Es este último aspecto también uno de los más controvertidos en estas relaciones y, en muchas ocasiones, de los más condicionantes en el proceso estudiado. Por todo ello, es necesario que nos detengamos en él y hagamos una valoración del mismo como medio de la acción exterior estatal [1].

En efecto, la mayor parte de los Gobiernos españoles se sintieron obligados, por razones humanitarias y políticas, a promover la firma de tratados y convenios sobre los nacionales de cada Estado, ante la fuerte corriente migratoria que tuvo como punto de destino el continente americano. Esto hace que el número total de los mismos se eleve a 91 entre 1836 y 1975, que los convierte en la segunda materia por orden de importancia en lo que se refiere al conjunto de los suscritos entre España y los Estados iberoamericanos.

[1] *Vid.* Instituto Español de Emigración, *Evolución histórica, situación actual y problemas de la emigración española*, Madrid, 1979; Borregón, V., *La emigración española a América*, Vigo, 1952; Cabezas, O., *Emigración española a Iberoamérica, evolución histórica y características sociológicas*, Madrid, 1980; Solano, M. T., «Emigración e hispanoamericanismo (1880-1930)», *Perspectivas de la España Contemporánea*, Estudios en homenaje al profesor V. Palacio Atard, Madrid, 1986, pp. 371-382; García, J., *La emigración exterior de España*, Barcelona, 1965, y Nadal, J., *La Población Española (siglos XVI a XX)*, Barcelona, 1976.

Si los distribuimos por períodos históricos, veremos que de este análisis podemos extraer los siguientes resultados:

a) Desde 1836 hasta 1875, se firman cinco tratados sobre los nacionales de cada Estado, lo que representa el 5,5 % del total.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman 31 tratados sobre los nacionales de cada Estado, lo que representa el 34 % del total.

c) Desde 1923 hasta 1930, se firman tres tratados sobre los nacionales de cada Estado, lo que representa el 3,3 % del total.

d) Desde 1931 hasta 1938, se firma un tratado sobre los nacionales de cada Estado, lo que representa el 1,1 % del total.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 51 tratados sobre los nacionales de cada Estado, lo que representa el 56 % del total.

Como se puede observar, por lo tanto, destacan dos períodos fundamentales en cuanto a la legislación sobre esta materia, que afecta básicamente a los emigrantes de ambas partes. En primer lugar, los años comprendidos entre 1876 y 1922, momento en que se produce una fuerte corriente migratoria, especialmente hacia América desde España. Por otro lado, el franquismo, etapa en la que aunque se estabiliza esa corriente, se produce un mayor acercamiento gubernamental en beneficio de sus respectivos ciudadanos.

Si hacemos un estudio de carácter bilateral encontramos que con Argentina se firman un total de 11 tratados y convenios sobre esta materia, en todos los períodos, menos entre 1923 y 1930, siendo seis el número de los que se suscriben durante el franquismo.

Con Bolivia se firman cuatro, uno en 1930 y el resto durante el franquismo.

Con Colombia se firman tres, de los cuales dos en los años 1892 y 1908 y el último en el franquismo.

Con Costa Rica se firman cinco, los dos primeros en 1896 y 1897, el segundo en 1930 y el resto en el franquismo.

Con Cuba se firman tres, en 1905, 1923 y 1957, respectivamente.

Con Chile se firman diez, repartidos en dos períodos claramente diferenciados: de 1895 a 1901, y de 1958 a 1966.

Con Ecuador se firman tres, el primero en 1860 y los dos restantes durante el franquismo.

Con El Salvador se firman ocho, de ellos cinco entre 1884 y 1903, y el resto entre 1953 y 1959.

Con Guatemala se firman siete, de los cuales cuatro entre 1895 y 1905 y los otros tres entre 1961 y 1971.

Con Honduras sólo se firman dos en el franquismo.

Con México se firman tres, dos de ellos en 1881 y 1901 y el último en el franquismo.

Con Nicaragua se firman dos en el franquismo.

Con Panamá se firman dos también en el franquismo.

Con Paraguay se firman siete, uno en 1919 y el resto durante el franquismo.

Con Perú se firman cinco, tres de ellos entre 1898 y 1901 y los otros dos en 1959.

Con la República Dominicana se firman cuatro, todos ellos durante el franquismo.

Con Uruguay se firman cinco, uno en 1870, tres entre 1885 y 1901 y el último en el franquismo.

Con Venezuela se firman siete, dos en los años 1865 y 1874, uno en 1894 y el resto en los últimos años del franquismo.

Estos datos nos indican de forma clara que hay seis Estados fundamentales en este aspecto de las relaciones entre España e Iberoamérica: Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Venezuela. A una mayor distancia encontraremos al resto de los Estados, destacando a Honduras, Nicaragua y Panamá como aquellos con los que se firman un menor número y en un período concreto como fue el franquismo. En definitiva, estamos ante una de las características más importantes del tema que nos ocupa en este libro, que será objeto de estudios más precisos en esta misma colección, por lo que nosotros nos ocuparemos de estudiarlo en tanto en cuanto condiciona las relaciones diplomáticas [2].

En primer lugar, debemos analizar el valor cuantitativo de la corriente migratoria entre España e Iberoamérica. Según los datos de los que disponemos, podemos afirmar que hasta 1882 se desplazan a América un total de 116.345 emigrantes españoles, sin tener en cuenta los que se desplazaron a los territorios del Caribe. Las distribución por Es-

[2] Cfr. Pike, F. B., *Hispanismo, 1898-1936. Spanish conservatives and their relations with Spanish America*, Notre Dame, 1971, pp. 237-271, y Boix A. *et al., Inmigración, Integración e Imagen de los latinoamericanos en España* (1931-1987), Madrid, 1988.

tados sería la siguiente: 51.358 españoles se dirigieron a Argentina; 39.780 a Uruguay; 10.320 a Brasil; y 14.787 distribuidos entre Chile, Paraguay y Venezuela.

Desde 1882, año en el que se inicia en España el registro oficial de emigrantes, hasta 1930 se desplazan 3.494.229 españoles, distribuyéndose de forma desigual en siete etapas: a) 1882-1886, 45.326 españoles; b) 1887-1890, 45.300 españoles; c) 1891-1895, 197.541 españoles; d) 1896-1900, 416.427 españoles; e) 1901-1910, 1.090.000 españoles; f) 1910-1915, 763.053 españoles, y g) 1916-1930, 936.582 españoles. Los principales puntos de destino fueron fundamentalmente tres, Argentina, Cuba y Uruguay.

Durante los años de la II República española, la emigración es gradual aunque con una clara tendencia al descenso hasta alcanzar unos mínimos en 1933 y 1936. La crisis económica, las medidas restrictivas impuestas por los Estados de Ultramar, así como posteriormente el inicio de la Guerra Civil, provocaron una importante interrupción de esta corriente tradicional. El total fue de 74.574 emigrantes españoles con destino a América, dirigiéndose principalmente a Argentina, Uruguay, Cuba y México. Es importante destacar que en este período el número de emigrantes que retornan a España es mucho más elevado que los que abandonan el Estado (177.380), lo cual dio lugar a un saldo positivo en la corriente migratoria transoceánica.

Tras el conflicto español y la II Guerra Mundial se reanuda esta corriente, especialmente desde 1946, favorecida por la política del Gobierno español en el sentido de liberar de trabas la salida de el Estado. Hasta 1959-1960 la emigración vuelve a dirigirse casi exclusivamente a América, en una cantidad aproximada a los 600.000 españoles, aunque los datos no son exactos. Los lugares de destino serán Argentina, Venezuela y Uruguay; a una mayor distancia estarán Colombia, Cuba (hasta 1960), Chile, Perú y México.

Desde 1960 asistiremos a una nueva reducción de la emigración transoceánica, al convertirse Europa en la principal área de emigración, fomentada a su vez de forma oficial. El saldo general arroja una cifra aproximada que varía entre 150.000 y 200.000, según las fuentes. Desde el inicio de la década de los setenta el descenso es aún mayor, como consecuencia de los problemas económicos en muchos Estados iberoamericanos. Se produce, por otra parte, un aumento progresivo en el número de repatriaciones, de manera que el saldo global es positivo,

en lo que se refiere a este área. No obstante, según el Instituto Español de Emigración en 1978 el 60,9 % de los emigrantes españoles se encontraban en América, frente a un 37,3 % que estaban en Europa.

Un segundo aspecto que consideramos destacado de este análisis es el que hace referencia a la legislación que se aprobó por los Gobiernos españoles en relación a la emigración, en la cual Iberoamérica tuvo un papel decisivo. En efecto, el ciclo de disposiciones migratorias se inicia con la Real Orden de 16 de septiembre de 1853, autorizando, aunque con reservas, a los canarios en particular, y a los peninsulares en general, a emigrar a las Repúblicas de América del Sur. En enero de 1865 una nueva Real Orden proclamaba el derecho estatal en materia migratoria. Por una Real Orden de 30 de enero de 1873 se adoptó una medida fundamental al suprimirse la fianza de 320 reales por emigrante que se exigía desde 1853. Desde mayo de 1882 se establece un Negociado de emigraciones en el Instituto Geográfico, y una sección encargada de las cuestiones emigratorias en la Dirección de Agricultura. La emigración hacia las Repúblicas iberoamericanas fue objeto de una legislación concreta desde 1883 hasta 1900. El desarrollo legislativo en el siglo XIX quedó completado con la Real Orden de 11 de julio de 1891, por la cual se encargaba a los miembros del servicio diplomático y consular en América y África para que adoptasen los procedimientos convenientes que permitieran conocer la situación de los emigrantes españoles.

En el primer tercio del siglo XX se aprobaron un menor número de leyes relativas a aspectos concretos de la emigración. Entre ellas, podemos destacar la Real Orden de 8 de abril de 1903, suprimiendo la necesidad de pasaporte o permiso especial de la autoridad gubernativa y permitiendo la expedición de pasajes con sólo la exhibición de la cédula personal. El 21 de diciembre de 1907 se creaba el Consejo de Emigración. A través del Real Decreto de 6 de mayo de 1918 se reorganizaba el servicio de emigración. Con la dictadura de Primo de Rivera se alcanzaron los mayores logros en esta materia y así, en 1924, se creaba la Dirección General de Emigración; desde el mismo año se aprobaron un amplio número de leyes y disposiciones sobre protección a emigrantes, menores de edad y mujeres; uno de los Decretos de mayor trascendencia en este período fue el relativo a los prófugos de Ultramar, de 24 de marzo de 1926, por el cual se regularizaba la situación militar de muchos españoles residentes en Iberoamérica. Final-

mente, en 1929 se organizaba la Dirección General de Acción Social y Emigración, sustituida de forma casi inmediata por la Inspección General de Emigración.

Durante la II República la emigración se caracterizó por ser libre y espontánea, como resultado de la sucesiva desaparición de impedimentos legales a la emigración que se habían dictado anteriormente. Desde 1930 se permitió, por primera vez, a los emigrantes salir de España con contrato previo de trabajo, aunque las dificultades que comenzaron a establecer los Estados iberoamericanos redujeron las posibilidades migratorias. Estas limitaciones iban desde la prohibición general, ya fuera permanente o temporal, a la exclusión selectiva por criterios diversos, aplicándose prácticamente en todas las Repúblicas con mayor o menor intensidad en función de las circunstancias internas.

Después de la Guerra Civil la emigración española tuvo un carácter político fundamentalmente, elevándose su cifra a unas 400.000 personas, de las cuales sólo regresaron a España 100.000. Muchas de ellas se desplazaron a México y Argentina, otras se dirigieron a Europa.

Como hemos indicado anteriormente, desde 1946 los Gobiernos españoles liberalizaron la emigración, por los beneficios que de ello se pudieran extraer. En el año 1955 se aprobaron una nuevas disposiciones consulares referentes a la reintegración y repatriación de los exiliados, suprimiéndose de esta forma las anteriores medidas que impedían a los exiliados volver libremente a España. En 1956 se creaba el Instituto Español de Emigración, con el fin de centralizar todas las actuaciones y medios destinados a los emigrantes españoles, y en noviembre de ese mismo año se constituía en el Ministerio de Asuntos Exteriores el Consejo de la Emigración.

Expresión del interés del Gobierno español por este aspecto fue, entre otros, la organización de los Congresos de la Emigración Española en Ultramar. Desde los primeros se estableció que uno de los objetivos prioritarios debía ser el fomento de la emigración a los Estados iberoamericanos, al ser ésta el área más adecuada para los españoles que debían abandonar el Estado y en donde encontrarían una cultura, una lengua y unas tradiciones comunes a ellos. Por último, otra manifestación de este interés fue la serie de tratados y acuerdos que se firmaron con carácter bilateral entre España y todos los Estados iberoamericanos, tal y como hemos indicado anteriormente.

Un último aspecto a destacar es el del papel de la emigración como factor condicionante en las relaciones diplomáticas. En este sentido hay que distinguir dos niveles de análisis: por un lado, el interés y la actuación desde España sobre este tema de tanta importancia para la política exterior; por otro lado, la percepción que desde los diferentes Estados iberoamericanos tenían los emigrantes españoles de su situación y la forma en que podían participar sobre la misma, a través de su intervención como grupo de presión ante el Gobierno español y los Gobiernos que los acogían en sus fronteras [3].

Con respecto al primer nivel hay que señalar que todas las instituciones y organizaciones que se crean en España con carácter privado o apoyo oficial para el fomento de las relaciones con Iberoamérica se ocuparon en sus programas, manifiestos o reuniones de esta cuestión. Unos para apoyar esta corriente emigratoria, como la Unión Iberoamericana, otros para oponerse a ella, caso de Ortega y Gasset, Unamuno o el propio Consejo Superior de Emigración.

Destacan, como hemos visto, en esta polémica las personalidades individuales, de las cuales podemos mencionar, a título de ejemplo, a algunas. Los partidarios de la emigración, que veían en ella un medio de extensión de la cultura, la lengua o los valores hispanos, además de la posibilidad de que la influencia de España en el mundo se acrecentara, fueron un importante número de personas tales como Altamira, Badía, García Miranda, González Posada, Fernández Sanz, de la Cal, etcétera. En sentido contrario, estaban aquellos que consideraban que esta emigración evidenciaba la debilidad del Estado, incapaz de ofrecer un trabajo, una renta o una educación adecuada, además de convertir a la mayor parte de esos españoles en ciudadanos de categoría inferior. Así lo manifestaban Vicente Gay, Manuel Abril, José Ortega y Gasset, J. Fernández Pesquero, etc.

Si atendemos al segundo nivel podemos dividir también en dos grupos la actitud del emigrante español. Por un lado, estaban aquellos que habían logrado una posición económica elevada, como fue el caso de Chile donde en 1931 de los 45.000 residentes españoles, unos 32.000 estaban agrupados en organizaciones comerciales cuyo capital

[3] Gay, V., «Revisión de la Historia», *Cultura Hispanoamericana*, 35 (1915), páginas 31 y ss.

se elevaba a más de novecientos millones de pesos. Por otra parte, se encontraban aquellos que Gay describía, tras un viaje a América, como

> [...] ciudadanos de tercera clase [...] llevaban una vida humillante, desligados completamente de España, ya que nadie se ocupó de ellos, o el propio Consejo Superior de Emigración al valorar su situación como una aventura de la que casi todos salieron trompicados, dolidos, maltrechos, ahítos de ilusiones en quiebra, exhaustos de realidades sonantes [4].

Por lo general, estos emigrantes se establecieron en las ciudades, no sólo en los grandes Estados como Argentina o Uruguay, sino también en los más pequeños como El Salvador. Su actividad profesional más común era la mercantil, en una gran proporción pequeños comerciantes, y de forma más reducida propietarios de compañías especializadas en el comercio ultramarino. Pertenecían a un amplio abanico de edades y tenían por lo general un carácter estable y familiar. Los contactos entre estos amplios sectores se establecían a través de las Asociaciones o Centros Regionales, fundamentalmente gallegos, vascos, asturianos y canarios, a través de los cuales se realizaban actividades culturales, educativas y se proporcionaba ayuda económica a los miembros de las mismas. Los contactos con los representantes diplomáticos y consulares españoles variaban en intensidad de acuerdo al propio interés de aquellos o las circunstancias políticas en España, tal y como ocurrió entre 1931 y 1939. Por último, cabe indicar que el interés gubernamental por este amplio grupo de españoles varió ampliamente desde la adopción de medidas favorables a ellos, tal y como ocurrió a finales del siglo XIX, durante la dictadura de Primo de Rivera o el franquismo, hasta un reducido interés, a pesar de las peticiones que se hicieron en sentido contrario, durante el resto del tiempo.

La acción cultural

Como hemos indicado al inicio de esta segunda parte, un tercer medio en la acción exterior de España en relación con los Estados ibe-

[4] Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico, *Emigración española transoceánica*, 1991-1915, Madrid, 1916.

roamericanos, será el que hemos venido en denominar como el de la política socio-cultural. Si en las relaciones exteriores de cualquier Estado esta vertiente tiene siempre una singular importancia, especialmente si es una gran potencia, ya que a través de ella puede extender su influencia entre sectores concretos de la población o de forma general en la mentalidad colectiva de los pueblos, creando así una imagen favorable o receptiva a las influencias del «otro», también lo será en Estados que por su propia debilidad o aspiraciones desean alcanzar objetivos concretos a través de este medio. Éste es el caso de España.

Sobre este aspecto y relacionado concretamente con Iberoamérica, se pueden citar algunos trabajos interesantes, como los de C. M. Rama, M. I. Hernández o A. Niño [5]. Por su interés, recogemos como punto de partida las cinco conclusiones que establece C. M. Rama en el suyo, que son válidas para casi toda la época contemporánea: a) no se ha mantenido una continuidad en las relaciones ni han sido lo cordiales que hubiera cabido esperar; b) han salvado la unidad de los pueblos de España con los de la América hispana; c) España no ha sabido aprovechar las posibilidades que le ofrecía América, aun reconociendo que ésta tenía una deuda histórica con España; d) el mayor interés de los intelectuales españoles sobre Europa ha provocado un gran desconocimiento hacia todo lo relacionado con América y África; e) el limitado conocimiento por parte de los estudiosos americanos sobre la historia de España, y especialmente de su época contemporánea, es una realidad casi permanente.

Para una mejor comprensión de este tema, hemos dividido en cinco apartados lo que hemos venido en denominar la acción cultural española en Iberoamérica. Dado que las iniciativas privadas tuvieron un protagonismo destacado, por lo menos hasta el franquismo, deberemos comenzar por ellas.

En efecto, las actividades americanistas en España tienen un origen común: todas tendrán un carácter privado. El punto de arranque puede ser la creación en Madrid el 25 de enero de 1885 de la Unión

[5] *Vid.* Rama, C. M., *Historia de las relaciones culturales entre España y América en el siglo* XIX, México, 1982; Hernández, M. I., *Relaciones culturales entre Madrid e Hispanoamérica de 1881 a 1892*, Madrid, 1980; Niño, A., «L'expansion culturelle espagnole en Amerique hispanique (1898-1936)», *Relations Internationales*, 50 (1987), pp. 197-213. *Vid.* las referencias sobre este aspecto en la obra de Pike.

Iberoamericana. En la Comisión organizadora se encontraban Protasio G. Solís (presidente), Jesús Pando y Vaye (secretario) y como vocales Félix S. Alfonzo, Luis Vidart, Manuel Tello, Antonio Cartón, Antonio Balbín de Unquera y Pedro Govantes. Según sus estatutos, esta asociación pretendía ser

> [...] una Asociación internacional que tiene por objeto estrechar las relaciones de afecto sociales, económicas, artísticas, y políticas de España, Portugal y las Naciones americanas, procurando que exista la más cordial inteligencia entre estos pueblos hermanos [6].

La Unión Iberoamericana fue declarada como una institución de «fomento y utilidad pública» en el contexto de la conmemoración del IV Centenario del descubrimiento de América. Esta sociedad, por otra parte, tuvo un papel privilegiado en el iberoamericanismo cultural hasta ser disuelta al terminar la Guerra Civil, y a ella pertenecieron personalidades como Rafael María de Labra, Ramiro de Maeztu, José Echegaray o Eduardo Dato.

Entre las actividades que realizó a lo largo de todo este período destacan, en primer lugar, su deseo permanente por incrementar los conocimientos geográficos e históricos de Iberoamérica, para lo cual organizó toda una serie de actividades, así como la convocatoria de congresos como el de Geografía e Historia Hispanoamericana. Asimismo colaboró en la elaboración de un *Diccionario de voces geográficas españolas*, dirigido por la Real Sociedad Geográfica de Madrid.

Una segunda faceta de sus actividades fue la del fomento de las relaciones comerciales entre España e Iberoamérica, al considerar que era esta área geográfica el «mercado natural de los españoles». Desde esta perspectiva patrocinó la organización de congresos como los del Comercio Español en Ultramar o el Congreso Social y Económico Hispanoamericano de 1910. Asimismo, apoyó cuantas actividades se realizaron desde un punto de vista comercial e incluso consiguió que se estableciera el Crédito Ibero-Americano, Compañía Mercantil Importadora y Exportadora de Transportes y Banca, con el fin de dar

[6] La Unión Iberoamericana, *Nuestros propósitos*, 15 de mayo de 1900. *Vid.* Sepúlveda, I., *La Unión Iberoamericana, Memoria de Licenciatura*, Madrid, 1988.

ayuda económica y orientar a los comerciantes españoles en sus relaciones con el continente americano.

Junto a estas actividades destaca también la difusión de sus ideas en relación con el iberoamericanismo, a través de publicaciones periódicas como la *Revista de la Unión Iberoamericana* y posteriormente, desde 1926, de la *Revista de las Españas*. A su vez publicó monografías y libros de carácter general sobre los diferentes aspectos que se integran en esta temática. En este sentido fue significativo el apoyo continuo a la firma de tratados de propiedad literaria y educativos entre el Gobierno español y los respectivos Gobiernos iberoamericanos.

Tras el inicio de la Guerra Civil, la Unión Iberoamericana suspendió sus actividades, que fueron reanudadas el 12 de febrero de 1938 en la ciudad de Barcelona. Se eligió una nueva Junta Directiva en la que figuraron como presidente Enrique Díez Canedo y como secretario José Prat; desde esa fecha hasta la última sesión que se celebró el 13 de abril de 1939, momento en el que muchos de sus integrantes tuvieron que marcharse al exilio, las actividades de la Unión fueron diversas a pesar de las circunstancias. Se reanudó la publicación de la *Revista de las Españas*, se siguieron realizando actividades culturales, se propuso un homenaje de honor a Estados Unidos y su presidente Roosevelt por sus actividades pacifistas y, por último, se realizaron activas campañas propagandísticas por diversos Estados iberoamericanos con el fin de contar con el apoyo de los respectivos Gobiernos y pueblos en la lucha que estaba desarrollando el Gobierno republicano en favor de la democracia. Ello permitió la creación de una serie de comités nacionales de solidaridad, formados fundamentalmente por intelectuales de la talla de Pablo Neruda, Octavio Paz, Jorge Icaza, Manuel Ugarte o Rómulo Gallegos, entre otros.

A lo largo de las páginas de este libro haremos referencia a otra serie de instituciones americanistas de carácter privado, que desarrollaron una destacada labor en favor de una unión más estrecha entre los pueblos español e iberoamericanos. Entre otras se pueden citar el Centro Internacional de Investigaciones Históricas Hispanoamericanas, el Centro Oficial de Cultura Hispanoamericana, el Instituto Iberoamericano de Derecho Comparado, el Centro Iberoamericano de Cultura Popular o la Casa de América, que en 1928 se transformó en el Instituto de Economía Americana.

Habrá que esperar al término de la Guerra Civil española para volver a encontrar otras instituciones americanistas privadas de cierta entidad. Entre ellas se encontraban la Sociedad Hispanidad, la Real Sociedad Colombina Onubense, el Instituto Cultural Iberoamericano y, por su importancia, la Asociación Cultural Hispano Americana.

Según los datos de los que disponemos, fue el 5 de febrero de 1940 cuando se presentaron oficialmente para su legalización los estatutos de la Asociación Cultural Hispano Americana. En ellos se señalaba que el fin fundamental de esta institución era el de fomentar «las relaciones culturales entre los países que integran el mundo hispanoamericano». Fue significativo, no obstante, que el propio ministro de Asuntos Exteriores, a la sazón Beigbeder, acompañase a estos estatutos un informe confidencial en el que se indicaba que esta Asociación venía a sustituir a la antigua Unión Iberoamericana, señalándose, a su vez, que a pesar de tener un carácter privado estaba controlada por organismos oficiales. Los estatutos se aprobaron en marzo de 1940 [7].

A través de subvenciones oficiales esta Asociación desarrolló una intensa labor en cuanto a intercambio de conferenciantes, organización de actividades americanistas, con un sentido católico y espiritual, así como una intensa actividad propagandística de acuerdo con los propios objetivos que desde instancias oficiales se estipularon.

No será hasta la transición política española cuando de nuevo comiencen a proliferar instituciones americanistas privadas, con objetivos y medios diferentes a los que hasta este momento hemos analizado.

Resulta paradójico que sea en el contexto de la Guerra Civil española cuando se adopte una decisión de carácter cultural oficial que hasta esa fecha no se había puesto en práctica, a pesar de las peticiones que por algunas personalidades se habían realizado, e incluso por asociaciones como las que se plantearon en el XXVI Congreso Internacional de Americanistas: la creación en Madrid de un Museo de Indias. En efecto, el 28 de octubre de 1937, siendo ministro de Instrucción Pública y Sanidad Jesús Hernández Tomás, se aprobaba un Decreto del Gobierno republicano por el cual se creaba este Museo en el que

[7] Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), Leg. R 1382/12, Asociación Cultural Hispano Americana.

> tendrán cabida todos los materiales arqueológicos, históricos y artísticos, originales y reproducidos, procedentes de América y antiguas posesiones españolas de Ultramar y tanto de la época precolombina como de la colonial.

Los fondos de este Museo estarían formados por los existentes en el Museo Arqueológico Nacional y por la colección de antigüedades peruanas que había sido donada por Juan Larrea. En el mismo Decreto se disponía la creación de una Biblioteca de Indias en la que se reunirían todos los fondos impresos y manuscritos de América y Ultramar.

Por su interés recogemos un párrafo del preámbulo de este Decreto en el que se señalan los objetivos por los cuales se creó este medio cultural:

> De aquí que al llegar el día de la Fiesta de la Raza, en el que se conmemora la grandeza de aquel pueblo que fue nuestro y se hizo de todos, y que en un impulso eminentemente colectivo dio vida y universalidad al Nuevo Mundo, quiera el Gobierno de la República, por una parte, ofrecer a la hermandad americana una prueba cierta del interés que el conocimiento no sólo de cuanto en esos países es de estirpe hispana, sino de aquello otro que les es propio y privativo despierta hoy en la nueva voluntad cultural española y, por otra parte, recoger y completar lo que hay de mejor en la tradición, exaltando el valor de la obra llevada a cabo por soldados y misioneros que en crónicas y relaciones describieron las modalidades de las culturas aborígenes de tan elevado interés científico como artístico [8].

Este Museo pasaría a denominarse en el franquismo Museo de América. Fue inaugurado el 15 de julio de 1944, formando parte así también de esa instrumentalización que de América se hizo en este período. Ubicado primeramente en el Museo Arqueológico, posteriormente se construyó un edificio propio en la Ciudad Universitaria de Madrid, donde se podían visitar importantes colecciones de arte precolombino, así como de artesanía hispanoamericana y filipina. A pesar de sus ricos fondos, este Museo se cerró en la década de los setenta y

[8] *Revista de las Españas,* 101 (1938), p. 28.

hasta la fecha, cuando queda menos de un año para la celebración del V Centenario, sigue en esta situación.

Como ha estudiado L. Delgado, la política cultural durante el franquismo adquirió una enorme importancia para la difusión de toda una serie de valores propagandísticos, especialmente válidos en los años de aislamiento impuesto por las condenas internacionales [9]. Este interés se materializó institucionalmente en dos organismos básicos: el Consejo de la Hispanidad, creado por Ley de la Jefatura del Estado de 2 de noviembre de 1940, y el Instituto de Cultura Hispánica creado en el contexto de la reforma que se realizó en el Ministerio de Asuntos Exteriores el 31 de diciembre de 1945.

Será esta última institución oficial la que tenga una mayor importancia durante todo el franquismo al ser considerada, en palabras de Martín Artajo, la «idea madre que había inspirado la política americana de España y suscitado en ambos mundos un florecimiento extraordinario de la Hispanidad». Unidos a la sede de Madrid, se establecieron otros Institutos de Cultura Hispánica en diferentes Estados iberoamericanos, cuyo fin era el de «difundir la cultura hispánica, fomentar el mutuo conocimiento entre los pueblos, intensificar sus intercambios culturales y coordinar las ayudas, tanto públicas como privadas» [10]. No nos detenemos más en este aspecto, por cuanto existe una obra monográfica sobre esta Institución en esta misma colección.

En el año 1949 se crea la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por iniciativa del Instituto de Cultura Hispánica, estableciéndose a su vez otras instituciones como la Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla o el Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo en el CSIC. El patrocinio español en la creación de Colegios Mayores Universitarios, la concesión de becas o el apoyo a publicaciones periódicas como el *Anuario de Estudios Americanos, Información Hispánica, Missionalia Hispanica, Revista de Indias,* o, con un carácter más general, como la *Revista de Política Internacional,* fueron constantes, aunque con desigual intensidad, hasta 1975.

[9] Cfr. Delgado, L., *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica*, 1939-1953, Madrid, 1988.

[10] Martín Artajo, A., *Hacia la Comunidad Hispánica de Naciones*, Madrid, 1956.

El 15 de julio de 1955 el Ministerio de Asuntos Exteriores concertaba un acuerdo con el Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho internacional, por el que se creaba la Escuela de Funcionarios Internacionales. Se le reconocía al citado Instituto el *status* de Organización Internacional no Gubernamental y se le daba el total apoyo para el establecimiento y la impartición de los estudios correspondientes para todos los alumnos pertenecientes a la Comunidad de Naciones Iberoamericanas. La creación de esta Escuela tendrá una especial repercusión tanto desde un punto de vista cultural como diplomático.

Por último, no debemos olvidar en este apartado la labor que se realizó desde el propio Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de organismos como la Junta de Relaciones Culturales [11].

El tercer ámbito cultural que ha de incluirse en este estudio es el referido a las actividades que realizaron ciertos americanistas, que a título individual o a través de las instituciones a las que pertenecieron, desarrollaron una intensa labor cultural con objeto de que ésta también sirviera para estrechar los lazos entre todos los pueblos de una y otra orilla del Atlántico.

En este apartado será donde haya que destacar el importante papel que tuvo Rafael Altamira, que desde su juventud luchó incansablemente por reducir la ignorancia que existía en España sobre América. Como profesor de la Universidad de Oviedo, sus actividades se volvieron más intensas, con resultados diversos. A partir de 1895, con la fundación de la *Revista Crítica de Historia y Literatura Españolas, Portuguesas e Hispanoamericanas*, comienza su intenso trabajo, que se puso de manifiesto en 1898 en un célebre discurso pronunciado en su Universidad. En él no sólo destacó todo lo que se había hecho ya en favor de ese necesario acercamiento y difusión de los estudios americanistas, sino especialmente la profunda labor que aún había que realizar en todos los campos, pero especialmente en el educativo, para estrechar los lazos entre españoles y americanos que permitieran abrir nuevos caminos a la «personalidad nacional».

En 1900, Altamira participará en el Congreso Social y Económico Hispanoamericano, tal y como hemos visto, dentro del cual una serie de profesores universitarios como fueron Adolfo Buylla, Adolfo Posa-

[11] *Vid. supra,* capítulo I, segunda parte.

da, Leopoldo Alas, Aniceto Sela, Melquiades Álvarez, Félix Aramburu, Fernando Canella y Rogelio Jove, presentaron un conjunto de proposiciones sobre las cuales debían basarse las relaciones con Iberoamérica tras los acontecimientos de 1898. Entre ellas destacan las siguientes: a) creación de un tribunal permanente que solucionaría las disputas entre las dos partes; b) igualdad jurídica civil para los ciudadanos iberoamericanos; c) creación de asociaciones internacionales entre España, Portugal y las Repúblicas americanas sobre comunicación postal y telegráfica, en materia de legislación sobre la libre circulación de libros y otras actividades artísticas y científicas y en asuntos laborales; d) creación de un Instituto pedagógico para la formación de profesores de ambos continentes; e) organización de una enseñanza superior internacional iberoamericana para el intercambio cultural a través del personal docente; f) convalidación de títulos académicos; g) creación de cátedras en todos los niveles educativos en España, Portugal e Iberoamérica para la propagación cultural entre todas las naciones; h) intercambio de revistas y otras publicaciones entre las universidades [12].

De acuerdo con todos estos objetivos y con el apoyo de la Universidad de Oviedo, aunque sin ninguna ayuda de carácter oficial, Altamira viajó durante 10 meses por Argentina y otros Estados iberoamericanos. Aunque Altamira no se mostró muy satisfecho del eco que tuvo en España este viaje, los resultados para él y el americanismo fueron muy positivos. Por un lado, porque sirvió para demostrar el panorama tan desolador que desde un punto de vista cultural ofrecía España en el continente americano. Por otra parte, porque permitió la elaboración de un programa concreto de acciones inmediatas, que se deberían llevar a cabo por parte del Estado español para afrontar esa situación, algunas de las cuales se adoptaron por los Gobiernos correspondientes [13].

Desde 1911 y hasta su exilio de España con motivo de la Guerra Civil, las actividades de Altamira se multiplicaron. Dirigió el Seminario de Historia de América en el Centro de Estudios Históricos de la Uni-

[12] Cfr. Fornies, J. F., «El hispanoamericanismo político y racial en la prensa de 1898 a 1931», *Perspectivas de la España...*, pp. 383-403.

[13] Altamira, R., *Mi viaje a América*, Madrid, 1911; pueden consultarse también los trabajos *España y el programa americanista*, Madrid, 1911, o *Ideas de una política actual hispanoamericana*, Madrid, 1934.

versidad Central de Madrid. Se hizo cargo de la cátedra de Historia de las Instituciones Políticas y Civiles de América. Ocupó algunos puestos oficiales, pronunció un gran número de conferencias y fue el autor de una larga serie de libros y folletos, la mayoría de los cuales han sido citados en este trabajo [14].

Por las mismas fechas en que Altamira realizaba su viaje, Adolfo Posada, catedrático de la Universidad de Oviedo, jurista y sociólogo, fue invitado por la Universidad de la Plata para impartir un curso de Derecho Político. Este viaje se llevaría a cabo por Argentina, Uruguay y Paraguay, contando no sólo con el apoyo de su Universidad sino también de la Institución Cultural Española, fundada en la Argentina por iniciativa de Avelino Gutiérrez, miembro de la colectividad española en este Estado, así como de la Junta para la Ampliación de Estudios.

Al regresar de este viaje Posada redactó una memoria, en la que muestra también la difícil situación en la que se encuentran los emigrantes españoles en Argentina y el especial peligro para España ante la posible pérdida del papel privilegiado que ésta tenía, por el nacionalismo argentino y la influencia de los emigrantes italianos. Presensenta, a su vez, un programa más concreto de actuación, especialmente en el campo cultural y universitario, aunque no incluya la creación de una Universidad Hispanoamericana en España, como sí habían solicitado otros americanistas [15].

Un tercer personaje destacado fue Rafael María de Labra, cuyas actividades se iniciaron pronto tanto por su condición de cubano como desde el puesto privilegiado que ocupó como senador de las Cortes españolas. Como ya hemos señalado, su labor fue decisiva por la enorme influencia que tuvo en la vida intelectual española. Promotor de la denominada «intimidad iberoamericana», apoyó la organización de importantes congresos iberoamericanos, pronunció algunos de los discursos más relevantes sobre esta cuestión, patrocinando cuantas actividades se llevaron a cabo desde un punto de vista cultural y educativo [16].

[14] *Vid.* Zavala, S., «El americanismo de Altamira», *Cuadernos Americanos*, 5 (1951), pp. 35-41, y E. Zuleta, «La idea de América en el pensamiento español contemporáneo», *Boletín de Ciencias Políticas y Sociales*, 24 (1979), pp. 5-42.

[15] Posada, A., *En América. Una campaña*, Madrid, 1912.

[16] Cfr. Mainer, J. C., «Un capítulo regeneracionista: el hispanoamericanismo (1892-1923)», *De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo*, Madrid, 1977, pp. 149-203.

A esta lista se podía añadir otra serie de personalidades que con más o menos relevancia, y actuando más condicionados ideológicamente por los principios imperantes a nivel oficial, desarrollaron una labor en favor del americanismo. Entre ellos cabe señalar a Ramiro de Maeztu, el denominado «embajador de las ideas», durante la dictadura de Primo de Rivera o a Ernesto Giménez Caballero, Pedro Laín Entralgo, José María Pemán, Antonio Tovar o Dámaso Alonso durante el franquismo. Actuando como portavoces de los nuevos ideales de la República española se encuentran José Ortega y Gasset, Miguel de Unamuno o Rafael Alberti.

Una de las manifestaciones más habituales en las relaciones bilaterales entre los Estados, consideradas tanto como medios y fines en sí mismas, son las que hacen referencia al número de tratados de carácter cultural suscritos entre ellos. En el caso de España e Iberoamérica éstos adquirirán una mayor importancia, especialmente los referidos a la propiedad literaria, científica y artística, al ser éstas unas cuestiones que siempre provocaron conflictos diplomáticos, con efectos económicos entre ambas partes. Desde 1836 hasta 1975 se firman un total de 75, lo que representa una media de 0,5 por año. Este conjunto de tratados representa el 10,8 % del total de los firmados entre España y los 18 Estados iberoamericanos.

De acuerdo con la periodización histórica que hemos hecho, los datos son los siguientes:

a) De 1836 hasta 1875, se firma un tratado cultural, lo que representa un 1,3 % del total.

b) De 1876 hasta 1922, se firman 19 tratados culturales, lo que representa el 25,3 % del total.

c) De 1923 hasta 1930, se firman siete tratados culturales, lo que representa el 9,3 % del total.

d) De 1931 hasta 1938, se firman ocho tratados culturales, lo que representa el 10,7 % del total.

e) De 1939 hasta 1975, se firman 40 tratados culturales, lo que representa un porcentaje del 53,3 % del total.

Como se puede apreciar, es también durante el franquismo el período en el que más tratados culturales se firman, destacando a continuación los años comprendidos entre 1876 y 1922.

Al hacer un balance bilateral en relación con estos tratados destacan, en primer lugar, México (con 13) y Argentina (con 12), que son los Estados con los que se firman un mayor número. Por el contrario, sorprende que Cuba sea el único Estado con el que no se firma ninguno de esta temática, seguido de Honduras y Panamá con uno.

En este mismo capítulo debemos incluir los que nosotros hemos denominado tratados sobre educación e intercambios técnicos y científicos. El número de los que se firman se eleva a 70, lo que representa una media de 0,5 por año. Este conjunto de tratados representa el 10,1 % del total de los firmados entre España y los Estados iberoamericanos.

De acuerdo con la periodización histórica que hemos realizado, los datos son los siguientes:

a) Desde 1836 hasta 1875, no se firma ningún tratado sobre educación e intercambios técnicos y científicos.

b) De 1876 hasta 1922, se firman ocho tratados sobre educación e intercambios técnicos y científicos, lo que representa el 11,4 % del total.

c) De 1923 hasta 1930, se firman dos tratados sobre educación e intercambios técnicos y científicos, lo que representa el 2,8 % del total.

d) De 1931 hasta 1938, se firma un tratado sobre educación e intercambios técnicos y científicos, lo que representa el 1,4 % del total.

e) De 1939 hasta 1975, se firman 59 tratados sobre educación e intercambios técnicos y científicos, lo que representa el 84,2 % del total.

Si hacemos un balance bilateral se puede señalar, en primer lugar, que son Colombia y Perú, con nueve, los Estados con los que se firma un mayor número de tratados de esta índole. Por el contrario, con Cuba no se firma ningún tratado y tan sólo uno con México y la República Dominicana.

Por último, habría que señalar en la política socio-cultural las actividades de la Iglesia Católica española, no sólo por el gran número de religiosos españoles que fueron enviados a los diferentes Estados iberoamericanos, sino también por el apoyo y la labor que realizaron en el campo educativo en instituciones tales como la Univesidad Católica de Chile, fundada en 1888, o la Universidad Católica del Perú, creada en 1917. Según F. B. Pike, el número de religiosos españoles

que se encontraban en Iberoamérica en 1920 era de 4.258, mientras que a principios de los años treinta el número estimado oscilaba entre 1.500 y 2.000 [17]. Desde 1939 este número aumentó, aunque su labor tuvo un carácter más apostólico.

No podemos olvidar en este sentido que, unido a las razones anteriormente citadas, el catolicismo, como hemos visto, tuvo un papel decisivo en la elaboración de las diferentes corrientes de interpretación y actuación sobre las relaciones entre España e Iberoamérica. En este sentido, son significativas las palabras del sacerdote Salvador S. Valdepeñas, que señaló que

> [...] en el movimiento gigante de los pueblos que tienden a unirse, la religión debe ser factor principal, como debe serlo especialmente, en las corrientes que nuevamente estrechan y enlazan a España y América [...] allí, en America Latina, en las raíces de sus tradiciones y sus costumbres, de su vida entera, hay señales indelebles de sentimientos comunes religiosos a los nuestros, que hay que favorecer y desarrollar a todo trance [18].

Del IV Centenario a la Exposición de 1929

Como hemos podido ir viendo a lo largo de las páginas anteriores, los diferentes Gobiernos españoles han utilizado también un medio para desarrollar una acción de carácter cultural, político y propagandístico, como ha sido el de la organización de grandes Congresos y Exposiciones.

En este medio debemos distinguir entre la organización de estos encuentros para abordar el estudio y hacer balance de aspectos concretos, tales como los económicos, culturales o los relativos a la emigración y, por otra parte, los magnos acontecimientos que reunieron en España o América a los representantes oficiales de todos o la mayor parte de los Estados iberoamericanos. Estamos, pues, en presencia de

[17] Pike, F. B., *op. cit.*, pp. 174-178.

[18] Valdepeñas, S. S., «Vínculos de unión internacional: la religión», *La Unión Iberoamericana*, marzo de 1904.

dos tipos de medios de actuación, de los que en este apartado sólo nos ocuparemos de los segundos.

El proceso, en este caso, arranca de la celebración del IV Centenario del descubrimiento de América en 1892. Los Gobiernos de la Restauración comenzaron a trabajar sobre el mismo desde 1891, con el deseo de que este encuentro fuera una buena ocasión para estrechar relaciones con la serie de Estados con los que hasta esa fecha se habían restablecido relaciones diplomáticas. Se deseaba, a su vez, que las todavía escasas asociaciones y organizaciones iberoamericanas existentes en España se integrasen en el proyecto.

Uno de los documentos oficiales consultados sobre este acontecimiento señalaba que de todas las actividades a realizar en esa conmemoración la denominada «Exposición Histórico-Americana», a celebrar en Madrid, debería ser una de las más importantes, dándose unas instrucciones precisas para su preparación. Esta exposición se dividiría en tres apartados: el primero, en el que se integrarían los monumentos y objetos de la protohistoria americana; el segundo, todas las manifestaciones históricas y artísticas hasta 1492; el último, «la del descubrimiento y de las conquistas, y por lo tanto, de las influencias españolas y europeas hasta mediados del siglo XVIII». Un área especial se establecería también para el tema de Colón y sus viajes, aspecto sobre el que se indicaba que marcó una nueva era en España y en el mundo y sobre el que existía una

> [...] cierta especie de ojeriza, hay que decirlo en puridad, que de algún tiempo a esta parte se viene notando hacia la gran figura que parece colocada por la Providencia para cerrar la Edad Media y abrir los vastísimos horizontes de la Edad Moderna al descubrimiento del Nuevo Mundo,

para añadir posteriormente que

> [...] si la América se debió al genio de Colón, al gran entendimiento y al corazón de una Reina, y al esfuerzo y constancia de un marino español, que bien merece compartir la gloria con las otras dos grandes figuras del descubrimiento, no amengua esto en nada la importancia de la principal [19].

[19] *Conmemoración del Cuarto Centenario del Descubrimiento de América*, Madrid, 1891.

Aspectos polémicos en torno a un acontecimiento que posteriormente se repetirían.

Los resultados oficiales de la conmemoración fueron escasos, en general, por la propia actitud de los dirigentes españoles. Incluso la polémica no dejó de empañar algunos de los logros conseguidos, como ocurrió tras la publicación de la *Antología de la Poesía Hispanoamericana*, que confeccionó y prologó Menéndez Pelayo, como aportación de la Real Academia de la Lengua, al eliminarse de la misma a los poetas vivos. Por el contrario, las iniciativas privadas en torno al IV Centenario dieron lugar a acciones concretas y de gran trascendencia como la organización por Labra del III Congreso Pedagógico Hispano-Portugués-Americano, en el que se reunieron 2.500 participantes, y en el que no sólo se abordaron aspectos pedagógicos, sino también políticos, inspirados, sobre todo, por su principal organizador. En un discurso que llevaba por título «La intimidad iberoamericana», preconizó la libertad para Cuba y Puerto Rico, al mismo tiempo que expresó su solidaridad con la política colonial portuguesa, amenazada por el ultimátum británico [20].

Junto a esta importante reunión se celebraron otras, entre las que destacamos el IX Congreso Ordinario de la Asociación Internacional de Americanistas (Madrid, octubre); el Congreso Jurídico Iberoamericano (Madrid, octubre-noviembre); el Congreso Mercantil Hispano-Americano-Portugués (Madrid, noviembre); el Congreso Geográfico Portugués-Americano (Madrid, octubre-noviembre), y el Congreso Literario Hispano-Americano (Madrid, octubre-noviembre). En Cataluña también se realizaron algunas actividades, aunque fueron más significativas las propuestas que desde esta región se realizaron para que se aprovechara la conmemoración para la adaptación de las relaciones entre España e Iberoamérica a los verdaderos «intereses nacionales», desechando medios o iniciativas con pocos resultados prácticos, así como la propaganda que en contra de ese evento se había realizado. En este sentido merecen destacarse los resultados de las sesiones del Congreso Nacional Mercantil de Barcelona, en una de las cuales se aprobaron conclusiones como la que sigue:

[20] De Labra, R. M., *El Congreso Hispano-Portugués-Americano de 1892*, Madrid, 1893.

> El Congreso declara que las violencias y atropellos de que se acusa a los españoles en el período de la conquista de la colonización americana, no superan a los cometidos por las demás naciones en sus empresas colololoniales, habiendo sido injustamente exagerado por odio a España [21].

Tras los acontecimientos del 98 y la propia inestabilidad interna de la España de la Restauración, este tipo de acontecimientos se relegaron desde instancias oficiales, aunque hubo algún acto destacado como la participación española en la Exposición Nacional de Panamá, que se celebró en 1915, adquiriendo un protagonismo, por otra parte, como hemos visto, las iniciativas privadas con un carácter más sectorial y limitado. Habrá que esperar a 1923, momento en el que, tras la llegada al poder de Primo de Rivera, se anuncien propósitos y se adopten decisiones para relanzar este tipo de acciones oficiales.

En efecto, junto a la serie de iniciativas de muy diversa índole que se llevaron a cabo desde los primeros meses de la dictadura, Primo de Rivera ya organizó alguna exposición de carácter bilateral como la celebrada en La Habana, a comienzos de 1926, para celebrar la conclusión del tratado comercial firmado entre los dos Estados, que no entraría en vigor hasta 1927. No obstante, la culminación de esta política fue la celebración de la Exposición Iberoamericana de Sevilla.

El 9 de mayo de 1929 se inauguraba en la ciudad de Sevilla, que con sus 300.000 habitantes había sufrido una importante transformación urbana, destacando por su belleza la construcción de la Plaza de América, la gran Exposición en la que participaron 22 Estados. Nada mejor que seguir la descripción de *La Ilustración Ibero-Americana,* para valorar su importancia y organización:

> La Exposición de Arte antiguo proporcionó una ocasión singular para admirar tesoros inconcebibles.
>
> La Exposición de Arte Moderno estuvo consagrada a la Pintura, la Escultura y la Arquitectura [...] y mostró también el desarrollo de las Artes decorativas e industriales.

[21] *Sesiones del Congreso Nacional Mercantil de Barcelona*, Barcelona, 1893.

> La Exposición Histórica de Sevilla, descubrió las diversas influencias que han actuado sobre el desarrollo de la región y sus relaciones con el continente americano [...].
>
> La Exposición del Libro constaba de cuatro secciones [...].
>
> En la Exposición nacional del Turismo encontraban los visitantes todo género de facilidades para conocer ciudades como Córdoba [...], sino otras como Toledo [...]. Las capitales y regiones españolas de más importancia estaban representadas en el propio terreno del Certamen donde se alzaban sus pabellones oficiales, de un interés extraordinario.
>
> Portugal y sus dominios coloniales concurrieron a la Exposición para demostrar su desarrollo actual y sus brillantes relaciones históricas con América.
>
> Los Pabellones americanos despertaron admiración por su vasto interés y gran riqueza. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Estados Unidos, México, Perú, Venezuela, Uruguay y Dominica contando con edificios permanentes que dedicarán más tarde a sus respectivos consulados y a residencias para estudiantes nacionales, y que resumían en sus variadas manifestaciones el arte colonial y americanos. Otras Repúblicas, como Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y El Salvador, concurrieron igualmente a la Exposición, aunque no construyeron Pabellón oficialmente [22].

Los discursos oficiales exaltaron de forma continua la importancia que para España y el mundo iberoamericano tenía este magno encuentro, en especial para fortalecer los lazos históricos entre ambas partes. Así lo veía también el periodista Corrochano, del diario *ABC*, cuando escribía que

> El director, Sr. Cruz Conde, y el presidente del Consejo, general Primo de Rivera, habían hecho gala de elocuencia, ante la Corte y ministros y diplomáticos, en discursos que tenían amplificador en los altavoces del parque, para que les oyera la parte del pueblo que ya no cabía en el recinto y aguardaba fuera. Por todas las alamedas corrió el rumor de los propósitos y designios de fraternidad, de los anhelos de paz y amistad a que ya nos convoca, sin falta, la estrofa a la Raza [23].

[22] *La Ilustración Ibero-Americana*, Barcelona, noviembre de 1930.

[23] *Vid.* Hernández, M. I., *op. cit.*; Rodríguez, E., *La Exposición Iberoamericana de Sevilla de 1929 a través de la prensa local. Su génesis y primeras manifestaciones*, Sevilla, 1981,

No todos los españoles, sin embargo, fueron de la misma opinión. Así, un informe elaborado en 1930 por el concejal del Ayuntamiento de Sevilla, Manuel Giménez Fernández, sobre los efectos económicos de la Exposición en el Ayuntamiento, puso de manifiesto las consecuencias negativas que para la ciudad había tenido aquélla. Destacaba también en él la falta de planificación, el desorden y los graves errores técnicos que se pudieron apreciar en el desarrollo de toda la organización del evento sevillano.

A pesar de todo, fue una manifestación más de los Gobiernos españoles en su deseo de diversificar las acciones con respecto a Iberoamérica, aunque sin unos objetivos precisos. Los acontecimientos posteriores en España y el continente americano impidieron la organización de un nuevo encuentro entre los dos mundos de ambas orillas del Atlántico. Tras la restauración democrática en España y en la mayor parte de los Estados iberoamericanos, se presenta una nueva ocasión para todos: el V Centenario, a celebrar en 1992. Otro encuentro, quizás ahora definitivo, para inaugurar una etapa diferente en las relaciones entre España e Iberoamérica.

y Bernabeu, S., 1892, el IV *Centenario del descubrimiento de América en España*, Madrid, 1987.

Capítulo IV

LA DIPLOMACIA MULTILATERAL: ESPAÑA Y AMÉRICA EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Organizaciones internacionales y diplomacia

Escribe uno de los mejores internacionalistas, Marcel Merle, que

> [...] si la existencia de los Estados aparece como una constante en la historia de las relaciones internacionales desde el fin de la Edad Media, el nacimiento y desarrollo de las instituciones internacionales constituye una de las características más notables de la sociedad contemporánea [1].

Efectivamente, el Estado ha sido definido anteriormente como el actor privilegiado de la sociedad internacional y por ello las relaciones interestatales o bilaterales ocupaban la mayor parte del interés de los estudiosos de la vida internacional. Sin embargo, desde mediados del siglo XIX asistimos a la aparición y aumento continuo de toda una serie de organizaciones internacionales —gubernamentales o no, regionales o mundiales, etc.—, que se han ido configurando como el segundo de los actores privilegiados del sistema internacional. Por tanto, los Estados, como grupos organizados, con entidad propia, soberanos y con órganos de gobierno independientes, y las organizaciones internacionales, como expresión jurídica de la voluntad comunitaria y social que poseen los Estados, son los dos ejes sobre los que giren las relaciones internacionales en la época contemporánea, y muy especialmente des-

[1] Merle, M., *La Vida Internacional*, Madrid, 1975, p. 75.

de 1945. Ello ha hecho, a su vez, que algunos estudiosos al abordar este período prefieran la utilización del concepto «relaciones transnacionales», definiéndolas como aquellas interacciones que se producen a través de fronteras y en los que al menos un actor no es un agente gubernamental o una organización intergubernamental [2].

Las organizaciones internacionales son todo tipo de uniones o instituciones que agrupan en su seno a una serie de individuos o de Estados que, sujetos a las normas del Derecho Internacional, tratan de desarrollar las funciones y lograr los objetivos que en sus propios documentos constituyentes han establecido. No obstante, las organizaciones internacionales, escribe Reuter [3], parecen responder desde su origen a dos necesidades distintas: una aspiración general a la paz y al progreso de las relaciones pacíficas y, en segundo lugar, a una serie de necesidades relativas a cuestiones determinadas. A ello, añadiríamos nosotros, hay que unir la creciente interdependencia que se pone de manifiesto en la sociedad internacional, que impulsa primero, y luego obliga, a los dirigentes de los Estados a reaccionar colectivamente para organizar sus relaciones en torno a núcleos o materias de interés común. Si en un primer momento estas reuniones comunes tuvieron un carácter ocasional, ante una crisis o un problema concreto, posteriormente fueron adquiriendo una condición permanente y de continuidad que obligó a remodelar las administraciones exteriores de los Estados, incorporando en su interior la denominada diplomacia multilateral.

Un reto cada vez más obligado ante el creciente número de organizaciones internacionales, que, como hemos visto anteriormente, hoy superan la cifra de 7.000 [4].

De este modo, la diplomacia multilateral se convirtió para todos los Estados reconocidos como tales por el Derecho Internacional en un fin para la resolución de cuestiones o problemas *ad hoc*, pero también en un medio para alcanzar otros objetivos de carácter global. Todo ello ha hecho que se vaya creando una red diplomática multila-

[2] Cfr. Nye Jr., J. S.-Keohane, R. O., «Transnational Relations and World Politics; an introduction», *International Organization*, verano (1971), pp. 324-344.

[3] Cfr. Reuter, P., *Instituciones Internacionales*, Barcelona, 1959, pp. 237-238.

[4] *Vid.* Medina, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, 1976; Truyol, A., *La sociedad internacional*, Madrid, 1974; Taylor, P.-Groom, A. J. R., *International Organization: A Conceptual Approach*, Londres, 1978.

teral y estable, que ejerce sus funciones a través de las Misiones permanentes acreditadas en o ante un organismo internacional; pero, a su vez, que se vayan creando en el interior de los órganos centrales unas instituciones adecuadas para afrontar la problemática que demanda este nuevo tipo de diplomacia. Todo ello, sin duda, requiere una adaptación de los métodos previstos en la negociación internacional si se quieren alcanzar los objetivos previstos, y ello con

> [...] el riesgo de quiebra del principio de unidad de acción exterior (que) es considerable en el plano multilateral [5].

Todo este proceso de cambio en el sistema internacional contemporáneo afectó, en un primer nivel, no sólo a la política exterior española, sino también a la de todos y cada uno de los Estados que integran el área que hemos denominado como Iberoamérica. A su vez, en un segundo nivel, incidió en las específicas relaciones entre España e Iberoamérica. Por último, éstas se vieron también condicionadas por el proceso de multilateralización de las relaciones internacionales. Por todo ello, un estudio de las relaciones diplomáticas entre España y América debe incluir, sin duda, una referencia obligada a este importante proceso.

Parece paradójico, aunque cierto, que en la era de los nacionalismos y del Imperialismo, cuando las diferencias políticas e internacionales eran más patentes, fuera a su vez el momento en el que se inicia el fenómeno de las organizaciones internacionales. Éstas, sin embargo, van a surgir como consecuencia de otra de las características más determinantes de la época contemporánea: la Revolución Industrial y los avances tecnológicos del siglo XIX.

En efecto, las primeras organizaciones trataron de buscar el acuerdo multilateral sobre problemas básicamente técnicos y así surgieron la Unión Telegráfica Internacional (1865), la Unión General de Correos (1874) sustituida posteriormente por la Unión Postal Universal (1878), la Unión Internacional de Pesas y Medidas (1875) o, entre otras, la Unión Internacional de la Propiedad Literaria y Artística (1886). La

[5] Villar, F., «Diplomacia multilateral y Servicio Exterior», *Documentación Administrativa*, 205 (1985), pp. 119-127.

I Guerra Mundial, y más concretamente la creación de la Sociedad de Naciones, dio paso a una nueva etapa en este proceso.

A la mayoría de ellas se incorporó España prácticamente desde su creación, como fue el caso de la Unión Telegráfica Internacional, pero, por el contrario, pocos Estados iberoamericanos estaban representandos especialmente por las dificultades económicas que existían para mantener Misiones permanentes en Europa distintas a las acreditadas en la capitales de los Estados. Esta razón es, en nuestra opinión, la que explica las escasas referencias en documentos y bibliografía al impacto que la creación de estas organizaciones tuvo en las relaciones entre España e Iberoamérica en el siglo XIX, unido, no lo olvidemos, a que en esta etapa la principal cuestión a abordar por los dirigentes de los respectivos Estados fue la de resolver la cuestión del restablecieminto de esas relaciones.

No obstante, no podemos dejar de mencionar la importancia que tuvieron las convocatorias de las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907. Así, en el contexto de lo que la historiografía ha denominado «paz armada» van a surgir estas dos reuniones internacionales a iniciativa del zar Nicolás II, la primera, y del secretario de Estado norteamericano, la segunda, que van a tratar de buscar soluciones o acuerdos ante la peligrosa carrera de armamentos que se estaba produciendo entre los Estados más desarrollados y el temor ante una conflagración cuyas consecuencias podrían ser desastrosas para todos. Si a ello le unimos el ambiente propicio para la colaboración internacional que se había puesto en marcha a través de la creación de organizaciones internacionales, de la convocatoria de congresos científicos o de la celebración de Exposiciones Universales, podremos explicarnos la importancia que tuvieron estas dos reuniones.

En agosto de 1898, cuando el zar Nicolás II se decidió a dar los primeros pasos para la convocatoria de un gran encuentro internacional, el ambiente era el menos apropiado, dada la serie de conflictos localizados que en esos momentos se estaban produciendo. La propuesta rusa, dirigida a todos los Estados con representación en San Petersburgo, tenía como objetivo examinar «los medios más eficaces para asegurar a todos los pueblos los beneficios de una paz real y duradera y de poner, sobre todo, término a los armamentos actuales». Las razones de la iniciativa rusa han sido objeto de una discusión, en la que

nosotros no vamos a entrar [6], pero sí queremos destacar que fue un evento importante porque reunió por vez primera a Estados de diferentes continentes para afrontar uno de los problemas más determinantes de la sociedad internacional. En ella participaron veinte Estados europeos, más Estados Unidos, México, China, Japón, Siam y Persia.

Tras largas discusiones, en las que las grandes potencias se negaron a tratar el tema del desarme, aceptando sólo admitir el arbitraje en aquellos temas que no afectaran al honor ni a los intereses nacionales, se llegó a la firma de un acta final en la que se recogían tres convenciones y tres declaraciones relativas a la prohibición de ciertas armas de guerra. Si bien en lo concerniente al desarme o a la limitación de armamentos los resultados de esta reunión no tuvieron efectos inmediatos, sí fue importante su influencia en el tema del arbitraje, al constituirse un Tribunal Permamente al que someter las disputas de carácter jurídico que pudieran surgir entre los Estados.

En esta reunión, como hemos visto, participaron España y México como el único representante del área iberoamericana. Los datos de los que disponemos nos indican que no hubo acuerdos concretos entre estos dos Estados con el fin de llevar a cabo una acción común. Incluso mientras España fue uno de los 13 Estados que ratificó las convenciones y declaraciones que se habían firmado de forma completa, el Gobierno mexicano no lo hizo. Por otra parte, lo acontecido en La Haya sí tuvo efectos inmediatos en las relaciones entre España e Iberoamérica, dado que se inició en este momento una etapa importante en la búsqueda de soluciones pacíficas para los problemas y disputas que pudieran surgir entre ellas.

En 1902 se suscriben los primeros tratados de arbitraje de carácter bilateral entre España y los siguientes Estados iberoamericanos: Argentina (28 de enero), Bolivia (17 de febrero), Colombia (17 de febrero), El Salvador (28 de enero), Guatemala (28 de febrero), México (19 de enero), República Dominicana (28 de enero), Uruguay (23 de febrero). El proceso continuó al año siguiente, cuando se firme un nuevo tratado de arbitraje con Argentina (17 de septiembre) y un protocolo con Venezuela (2 de abril). En 1904 se incorporarán a esta acción española

[6] Cfr. López-Cordón, M. V., «España en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 3, 3 (1982), pp. 703-756.

algunos Estados europeos, firmándose también un tratado con Nicaragua (4 de octubre). En 1905 se incluyó a Honduras en este proceso (13 de mayo). Por último, hubo que esperar hasta el 25 de julio de 1912, cuando se firma también un convenio de arbitraje con Panamá.

El 21 de octubre de 1904 el secretario de Estado norteamericano envió una circular a diferentes Gobiernos europeos proponiéndoles una nueva reunión en La Haya. Tras superar grandes dificultades y no menos recelos entre diferentes Estados y asociaciones profesionales y pacifistas, entre los que se encontraban los que acusaban a los norteamericanos por sus pretensiones hegemónicas en el continente americano, pudo por fin iniciar sus trabajos el 15 de junio de 1907. Las sesiones se desarrollaron hasta mediados de octubre del mismo año y en ellas participaron 44 Estados, de los cuales 17 eran ya iberoamericanos, con lo que la presencia americana se hizo más patente en las reuniones internacionales.

Los objetivos de esta segunda conferencia se fijaron en torno a cuatro puntos: 1) Mejoras sobre las disposiciones de la Convención de 1899 sobre reglamentación pacífica de conflictos internacionales. 2) Nuevas disposiciones relativas a las Conferencias sobre leyes y costumbres de guerra terrestre. 3) Elaboración de una nueva Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra marítima. 4) Adaptación de la Convención de Ginebra de 1864 a la guerra en el mar. Los debates se realizaron a puerta cerrada y las discusiones no tuvieron un gran eco en la prensa mundial.

El balance final fue calificado como un compromiso político entre los Estados participantes, con poca repercusión en la creciente tensión internacional, que culminaría en la I Guerra Mundial. Las catorce convenciones y la declaración final no fueron firmadas por muchos participantes.

La actitud de España ante esta nueva convocatoria estuvo condicionada por las consecuencias de la crisis del 98, así como por las garantías que había recibido de Francia y Gran Bretaña para la nueva política exterior que los dirigentes españoles habían puesto en marcha en el Mediterráneo y Norte de África, relegando así el aislamiento al que estuvo sometida España tras la pérdida de las colonias en la guerra con Estados Unidos. Ello hizo que del recelo inicial se pasara a un apoyo, aunque con matices, en la discusión de los temas previstos en el citado encuentro. En las directrices del Gobierno español se insistía en la ne-

cesidad de que se contase también con la participación de los Estados iberoamericanos e incluso en las instrucciones que el ministro de Estado envió a los representantes españoles se indicaba que su actitud ante las decisiones que se adoptaran

> [...] deberá tener muy presente el deseo del Gobierno de Su Majestad de marchar, sin menoscabo de la cordialidad con otros países, en estrecha inteligencia de los Gabinetes de París, Londres y Lisboa y de hacer presentes los íntimos vínculos que también le enlazan a las repúblicas hispanoamericanas [7].

De acuerdo con estas instrucciones los delegados españoles participaron en los debates de forma continua. Hubo algunos problemas en relación con la regulación de la guerra marítima, ya que tan sólo España y México no habían suscrito la abolición del corso, que se había aprobado tras la declaración de París de 1856. No fue fácil tampoco la ratificación de los acuerdos, sobre todo porque hubo un significativo debate parlamentario, especialmente en el Senado. Por último, en la prensa española se observó un interés desigual sobre el desarrollo de esta segunda conferencia, destacándose las referencias, con un claro matiz nacionalista y nada realista, al papel de España y los Estados iberoamericanos en el proceso negociador. Así se puede observar en periódicos como el *ABC* o *El Liberal*.

Como se puede apreciar, las diferencias entre la actitud española en la Conferencia de 1899 y en la de 1907 son notables. Si en la primera estuvo muy condicionada por la crisis de 1898 y la búsqueda de una seguridad interior y una garantía exterior, que impulsaron al Gobierno español a utilizar la fórmula de los tratados de arbitraje dirigidos en un primer momento a los Estados iberoamericanos, como ámbito en el que sabía que iban a tener una favorable acogida y en el que podía desarrollar una nueva acción exterior, en la segunda, en la que ya se contaba con el respaldo de Francia y Gran Bretaña, y dado que los dirigentes españoles estaban dispuestos a iniciar una acción colonial en África, en plena expansión imperialista, las respuestas prácticas a los acuerdos que se habían establecido en La Haya serían míni-

[7] Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), Neg. 163, Ministro de Estado a W. Ramírez de Villa-Urrutia, 12 de junio de 1907.

mos en relación con el continente americano. Actitud que merece destacarse porque la encontraremos repetida en otros momentos en el proceso que estamos estudiando.

España y América en la Sociedad de Naciones

Si las conferencias de La Haya no evitaron el estallido de la Primera Guerra Mundial, las consecuencias desastrosas de este conflicto sí impulsaron las iniciativas para buscar algún medio de resolver pacíficamente los problemas internacionales que pudieran conducir a una nueva conflagración. En este ambiente la propuesta realizada por el presidente norteamericano Wilson en su mensaje del 8 de enero de 1918 tuvo una respuesta inmediata. En él se especificaba, en el último de los 14 puntos que

> Una asociación general de naciones debe formarse bajo tratados especiales con objeto de suministrar garantías mutuas de independencia política e integridad territorial a los Estados grandes y pequeños de la misma manera.

El resultado de esta propuesta fue la creación de la Sociedad de Naciones, cuyo Pacto se incorporó a los Tratados de paz firmados tras la I Guerra Mundial, entrando en vigor el 10 de enero de 1920 [8].

Los objetivos de esta primera organización de carácter político eran cuatro. En primer lugar, lograr la paz y la seguridad internacionales. En segundo lugar, confirmar a la Sociedad como único órgano competente para actuar en cualquier guerra o peligro de guerra. En tercer lugar, ejercer una función semejante a la de un tribunal de arbitraje en todas las disputas internacionales. Por último, hacer frente a la vasta complejidad de las relaciones internacionales en las esferas normales de la vida pacífica.

Dado el nuevo carácter de esta organización y el impacto de la denominada «Gran Guerra», la mayoría de los Estados reconocidos como tales se integraron en la Sociedad de Naciones, con la destacada

[8] Cfr. Walters, F. P., *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, 1971.

excepción de Estados Unidos. España fue miembro fundador y su nombre apareció en el Pacto como uno de los miembros no permanentes del Consejo de la Sociedad. En 1926, no obstante, Primo de Rivera, en nombre del Gobierno español, anunció su retirada de la Sociedad por no haber quedado satisfechos sus deseos de ocupar un puesto permanente en el Consejo. Aunque no fue efectiva su retirada definitiva, sí lo sería en mayo de 1939, cuando el general Franco adoptó la decisión de abandonar la Sociedad de Naciones.

Con respecto a los Estados iberoamericanos, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela fueron también miembros fundadores. Costa Rica ingresó en diciembre de 1920 y en enero de 1925 decidió retirarse de la Sociedad. México ingresó en septiembre de 1931, apadrinando su entrada el Gobierno republicano español. Por último, Ecuador ingresó en septiembre de 1934. Aunque la participación de estos Estados en las tareas de la Sociedad no fue continua, algunas de sus propuestas y el apoyo decidido a otras contribuyeron eficazmente al logro de algunos de los principales objetivos de la institución ginebrina. Sin embargo, nos relata el mayor experto en este tema, F. P. Walters, su papel no fue aprovechado ni valorado por las grandes potencias europeas:

> Desde entonces (mediados los años veinte) hasta la guerra civil española, su interés por la Sociedad, su inclinación a hacer uso de ella y a apoyarla, crecieron constantemente. De haberse dado cuenta las potencias europeas del valor de las perspectivas abiertas ante ellos hubieran podido beneficiarse de este movimiento de opinión latino-americano para extender y mejorar sus relaciones en todos los sentidos con un grupo de Estados cuya importancia política, económica y cultural era ya grande y se hacía cada día mayor. Pero, por ignorancia o indiferencia, por un innecesario temor de ofender la susceptibilidad de Washington, y, en algunos casos, por la idea errónea de que sus servicios diplomáticos podían hacer todo lo que se requería, los países de Europa perdieron esa oportunidad. Se hicieron pocos esfuerzos para convencer a las repúblicas latino-americanas de que su colaboración era apreciada o para emplear las instituciones de Ginebra como un lazo entre ellas y otros países [...] Hay que añadir que la calidad de sus delegaciones no era siempre reflejo fiel de su capacidad nacional. La mayoría de las veces se componían de diplomáticos que ha-

> bían residido durante muchos años en Europa y habían perdido contacto con las fuerzas vivas de sus propios países. Pero este estado de cosas era tanto consecuencia como causa de la indiferencia mostrada por muchos de sus colegas [9].

El 10 de enero de 1920 España se adhirió oficialmente a la Sociedad de Naciones. Se iniciaba así una nueva etapa en la política exterior española muy condicionada por el prestigio internacional adquirido por su neutralidad durante la I Guerra Mundial. El Gobierno español, apoyado por una parte importante de la opinión pública, consideró que era el momento de olvidar el recogimiento canovista e iniciar una «ofensiva internacional» que permitiera a España ocupar el lugar que desde su percepción le correspondía en el nuevo concierto internacional. El medio que, en nuestra opinión, se utilizó para poner en marcha esa ofensiva fue la Sociedad de Naciones y ello condicionó, sin duda, las relaciones con Iberoamérica.

Escribe Walters que en la Sociedad de Naciones los principales debates se desarrollaron en torno a dos cuestiones: el sistema de gastos y la elección de miembros no permanentes en el Consejo. Dos cuestiones en las que los redactores del Pacto establecieron reglas concretas que en muchos de los casos no contaron con el apoyo de los Estados miembros:

> Por tanto, adoptaron enmiendas que autorizaban a la Asamblea a hacer su propia división del coste y a adoptar sus propias reglamentaciones sobre la elección del Consejo. Las enmiendas al Pacto no podían entrar en vigor hasta que fueran ratificadas formalmente por todos los países que habían sido miembros del Consejo cuando fueron adoptadas, así como por una mayoría de los demás Miembros de la Sociedad. El proceso pudo, con buena voluntad, haber sido llevado a cabo en pocos meses. Pero Francia y España vieron alguna ventaja diplomática en demorar su ratificación a estas enmiendas, aunque su acción causara la mayor inconveniencia a la Sociedad. La primera no la ratificó hasta 1924; la segunda, hasta 1926 [10].

[9] *Ibidem*, pp. 386-387.
[10] *Ibidem*, pp. 157-158.

Esta táctica adoptada por el Gobierno español y apoyada por su representante en Ginebra, Quiñones de León, obedecía a un objetivo preciso: conseguir un puesto permanente en el Consejo junto a las grandes potencias. En efecto, desde el mismo momento en que el nombre de España apareció reflejado en el Pacto, como miembro del Consejo con carácter «no permanente», los dirigentes españoles, aduciendo razones políticas e históricas, trataron de cambiar de *status* y de conseguir que la Asamblea, órgano encargado de designar los puestos no permanentes, y las grandes potencias, especialmente Francia y Gran Bretaña, accedieran a sus pretensiones. Por ello, el retraso en ratificar las enmiendas en torno a la cuestión de la elección de los Miembros del Consejo fue una baza que se intentó jugar pero que al final no consiguió lo que pretendía.

Este deseo de obtener la permanencia se vio afianzado por la labor española y su posición en los órganos de la Sociedad de Naciones durante el primer año de vida de la institución ginebrina. Así, a finales de 1919 se aprobó, gracias a las gestiones del embajador español en Washington (vizconde de Eza), la admisión de la lengua española como una de las oficiales, así como la representación española en el Consejo de Administración, en la Conferencia Internacional del Trabajo. Del 30 de julio al 5 de agosto de 1920, se celebró en San Sebastián la octava sesión del Consejo de la Sociedad de Naciones, presidida por Quiñones de León, que fue todo un orgullo para la España de Dato, y por la que desfilaron las grandes figuras de la política internacional del momento. Como culmen de esta valoración de la posición española, en la primera reunión de la Asamblea, celebrada entre noviembre y diciembre de 1920, se aprobó por unanimidad la reelección de España como miembro no permanente del Consejo.

Desde ese momento tanto Quiñones de León como los sucesivos ministros de Estado establecieron como objetivo el conseguir el puesto permanente que, según ellos, le correspondía a España. Sin embargo, las dificultades para alcanzarlo se fueron incrementando e incluso sufrieron en algunos momentos algún revés como el hecho de que el idioma español no fuera aceptado como lengua oficial en la Sociedad. Ante esta situación los diferentes Gobiernos españoles dirigieron su mirada a los Estados iberoamericanos para recabar los apoyos necesarios en la búsqueda del logro de sus objetivos, al mismo tiempo que trataban de establecer y consolidar su posición hegemónica sobre ellos,

al querer convertirse en el líder del bloque iberoamericano de la Sociedad de Naciones [11].

La cuestión de la permanencia siguió constituyendo un tema de discusión en los siguientes años para los dirigentes españoles. Lo único que diferirá en cada uno de ellos son los argumentos que se utilizaron para apoyar el objetivo previsto (amenaza de abandono, razones históricas, neutralidad durante la guerra o el contencioso de Tánger), así como las gestiones que se realizaron ante Francia y, especialmente, Gran Bretaña.

Tras el golpe de Estado de 1923, el nuevo hombre fuerte, Miguel Primo de Rivera, no parecía tener una idea muy clara del significado de la Sociedad ni tampoco de los verdaderos objetivos que debería tener la política exterior española en dicha organización. Un testigo de excepción como fue Salvador de Madariaga nos relata lo que el dictador opinaba sobre la Sociedad a través de un artículo publicado en un periódico madrileño:

> [...] en el que hablaba con desdén de pactos y sociedades de naciones» (así en plural), como de cachivaches inútiles que se amontonaban en la buhardilla internacional, y pasaba a proponer su solución original. La cual consistía en una serie de ideas formuladas en estilo de tertulia de café, que en su conjunto venían a reconstituir el Pacto y la Sociedad de Naciones, sin que se diera cuenta de ello, por la sencilla razón de que, aunque jefe del Gobierno de España, no tenía ni asomo de idea de lo que era y significaba la Institución de Ginebra [12].

Estos condicionamientos primorriveristas en torno a la Sociedad comenzaron a apreciarse desde el mismo momento que asumió las riendas del Estado. Así, mientras pidió a Quiñones de León que hiciera todos los esfuerzos posibles para obtener el puesto permanente en el Consejo de la Sociedad y a su vez el nombramiento de más espa-

[11] *Vid.* Pereira, J. C., *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, Madrid, 1986, tomo III, y Bledsoe, G. B., «Spanish Foreign Policy, 1898-1936», *Spain in the Twentieh Century World. Ensays on Spanish Diplomacy*, 1898-1978, Londres, 1980, pp. 3-40.

[12] Madariaga, S. de, *Memorias, 1921-1936. Amanecer sin mediodía*, Madrid, 1977, p. 98.

ñoles en la Secretaría de la misma, de lo que podía intuirse que no sólo renovaba los objetivos de los anteriores gobiernos españoles, sino que incluso reforzaba el interés por esta organización, por otro lado, tomó medidas inmediatas para disminuir en un 40 % los fondos presupuestarios de la Oficina Española de la Sociedad de Naciones, al mismo tiempo que redujo el papel que ésta, en teoría, debería tener en relación con los asuntos de Ginebra. Contradicciones que encontraremos repetidamente en períodos posteriores.

Desde el año 1924 la consecución del objetivo previsto por el Gobierno español se fue complicando más ante el deseo expresado por los dirigentes franceses y británicos para que Alemania se fuera integrando en la sociedad internacional y en la organización ginebrina. Ante ello, los dirigentes españoles elaboraron una estrategia basada en tres puntos: a) aprovechar el planteamiento de la cuestión alemana para conseguir la permanencia española en el Consejo; b) apoyar no sólo el ingreso de Alemania en la Sociedad sino también la consecución de un puesto permanente para ella, con el fin de no crearse una oposición internacional que en nada favorecería a los intereses españoles; c) caso de no lograrse de este modo el objetivo español, la única salida honorable sería la retirada española de la Sociedad.

Elaborada la estrategia, tanto los representantes diplomáticos españoles como el propio Primo de Rivera iniciaron una intensa labor con el fin de conseguir el apoyo internacional necesario. Una de las áreas privilegiadas hacia la que se dirigió esa acción fue Iberoamérica. Así, el 20 de agosto de 1925 el dirigente español envió un telegrama a los representantes españoles acreditados ante los diferentes Gobiernos extranjeros, en el que les solicitaba que recabaran la opinión de los mismos ante la cuestión de la permanencia española. Los Estados iberoamericanos fueron los que más decididamente dieron su apoyo, especialmente en los casos de Chile, Uruguay, El Salvador, Colombia, Panamá, Venezuela y Guatemala. No obstante, el Gobierno de Uruguay, así como el de Brasil, hicieron saber también oficialmente que aspiraban a ocupar un puesto permanente.

En el año 1926 se respiraba en la Sociedad de Naciones un aire optimista y tranquilo como consecuencia de la resolución de los conflictos más importantes que en su seno se habían planteado y por las consecuencias de los acuerdos de Locarno; sólo quedaba ahora incorporar a Alemania a las tareas de Ginebra. En este contexto, el Direc-

torio Civil dirigido por Primo de Rivera, y en el que se incluía a José María Yanguas como ministro de Estado, consideraron que ese año era el momento adecuado para conseguir el tan deseado objetivo español.

Tras conocerse la petición alemana para ingresar en la Sociedad, el tema de los puestos permanentes adquirió un inusitado protagonismo. Bélgica y España, que habían sido reelegidas como miembros no permanentes desde 1920, exigieron un trato especial en la remodelación del Consejo que se iba a llevar a cabo tras la incorporación alemana. Polonia, Brasil y China hicieron saber que si se creaba un nuevo puesto permanente que no fuera el de Alemania ellas presentarían también sus candidaturas; por último, Suecia hizo saber que se opondría al incremento de puestos permanentes. El Gobierno español ante esta situación hizo importantes gestiones ante algunos Gobiernos iberoamericanos con el fin de conseguir el mayor número de apoyos en esas difíciles circunstancias.

Esta «batalla diplomática», como la definirá Castiella [13], entró en una nueva fase en marzo de 1926 al convocarse una Asamblea extraordinaria para abordar el tema de la incorporación de Alemania a la Sociedad y la ampliación del Consejo. De nuevo las posturas enfrentadas se pusieron de manifiesto desde el primer día de la reunión y los delegados españoles utilizaron todos los argumentos posibles, incluso la búsqueda del apoyo por una gran parte de los Estados iberoamericanos para alcanzar su objetivo. Las dificultades crecientes para lograrlo hicieron que el 13 de marzo fuera aprobado por el Consejo de Ministros el documento que había de leerse cuando España anunciase su retirada de la Sociedad, caso de no conseguir la tan ansiada aspiración. Los problemas para encontrar un acuerdo hicieron que la Asamblea se clausurase sin adoptar ninguna decisión al respecto.

En el intervalo entre esta reunión y la que había prevista para el mes de septiembre, el Gobierno español inició su última ofensiva especialmente dirigida a la búsqueda del apoyo británico y de las pequeñas potencias, que consideraban que la organización ginebrina debía ser el árbitro supremo de los asuntos internacionales y debería atender las demandas de todas y cada una de ellas, sin tener en cuenta el *status*

[13] Cfr. Castiella, F. M.ª, *Una batalla diplomática*, Barcelona, 1976.

que éstas ocupaban. Opiniones que encontramos en las intervenciones de algunos delegados de los Estados iberoamericanos.

Mientras tanto, el 14 de junio de 1926 el representante brasileño comunicó a los miembros del Consejo la decisión de su Gobierno de retirarse de la Sociedad de Naciones. Los dirigentes españoles, y especialmente Primo de Rivera, consideraron que el camino hacia su objetivo se podía haber facilitado poniendo en marcha una nueva estrategia al vincular los temas de Tánger y Marruecos con el de la permanencia en el Consejo, utilizando siempre para ello el papel histórico que España representaba para el mundo de habla hispana. Así, en unas declaraciones realizadas al periódico *La Nación*, señalaba que

> Respecto a la Sociedad de Naciones, el sentir y pensar de España es acorde y lógico con el que tiene respecto a Tánger. Cree que, a pesar de su abolengo, de su estirpe, de su actuación mundial en el pasado, podría vivir retirada y alejada de las pugnas y ostentaciones internacionales, atendiendo a reponer sus quebrantos y merced a su situación especial de confín de un continente, pero llamada a intervenir en ellas, su decoro, no su orgullo, le impone presentarse en lugar de preferencia. Al teatro del mundo no puede asistir España, la gloriosa España, madre de cien pueblos, a anfiteatro, ni siquiera a butaca: debe ir a palco [14].

Inútiles palabras. El 8 de septiembre de 1926 la Asamblea de la Sociedad aprobaba por unanimidad el ingreso de Alemania y su incorporación como miembro permanente del Consejo. España, por el contrario, anunciaba su retirada, que no sería efectiva hasta dos años después. Un largo intervalo que el Gobierno español no consumió, ni tampoco se alejó totalmente durante el mismo de las actividades de Ginebra, pero que sí sirvió para que los dirigentes españoles reflexionaran sobre la imposibilidad de alcanzar un *status* diferente al que realmente tenía y se consideraba por parte de la sociedad internacional, aplicando criterios más realistas en la elaboración de su política exterior.

Se valoró así el coste que para España había supuesto el alejamiento de Ginebra y la necesidad por participar en las diferentes ne-

[14] *La Nación*, 18 de agosto de 1926.

gociaciones internacionales que en esos momentos se estaban desarrollando. Junto a ello, las repercusiones que los dirigentes españoles percibieron tras analizar los resultados de la Conferencia Pan-Americana de enero de 1928, en la que participaron Estados Unidos y la mayor parte de las Repúblicas iberoamericanas, y en la que se pusieron de manifiesto los deseos de estrechar más los lazos entre los Estados americanos y relegar a un segundo plano la «excesivamente europeizada» Sociedad de Naciones, obligaron a adoptar una respuesta inmediata antes de que el plazo oficial de retirada se terminara.

Tras las gestiones pertinentes, el Consejo de la Sociedad, presidido por el colombiano Francisco José de Urrutia, aprobó en su reunión de principios de marzo de 1928 una resolución en la que solicitaba al Gobierno español que examinara «con la mayor benevolencia la posibilidad de continuar participando en la labor de la Sociedad de Naciones, a la que aportó una colaboración tan preciosa» [15]. El 23 de marzo de 1928 el Gobierno español comunicaba a los principales Gobiernos extranjeros que España se reincorporaba a la Sociedad. Posteriormente solicitaría un puesto «especial», que consiguió en septiembre al ser reelegida como miembro del Consejo para uno de los puestos semipermanentes, con el apoyo de 46 votos de los 50 emitidos, entre los que se encontraban claramente los de los Estados iberoamericanos.

En este último período y hasta la proclamación de la II República, las relaciones entre España y los Estados iberoamericanos en el seno de la Sociedad de Naciones volvieron a una «normalidad tradicional», de la que no se excluyó la aspiración al liderazgo del bloque iberoamericano por parte de España. En septiembre de 1929, una nueva iniciativa, en este caso de algunas delegaciones iberoamericanas, permitió plantear de nuevo la necesidad de que el español fuera un idioma oficial en la Sociedad, lo que apoyó claramente el Gobierno español. Por último, la celebración de un acto conmemorativo en honor de Simón Bolívar, en el seno de la X Asamblea celebrada en 1930, permitió al delegado español, Quiñones de León, a invitación de sus colegas iberoamericanos, exponer en un discurso los tradicionales planteamientos que España había realizado al abordar las relaciones con el mundo americano.

[15] Pereira, J. C., *op. cit.*, pp. 1311 y ss.

De esta manera, como hemos visto, España utilizó el foro ginebrino para llevar a cabo una «ofensiva internacional» que le permitiera ocupar el puesto que desde la percepción de los dirigentes españoles le correspondía. Los argumentos que se utilizaron fueron los ya tradicionales en la política exterior española, aunque junto a ellos se introdujo otro que desde ese momento tuvo una gran utilidad para los objetivos españoles en la diplomacia multilateral: España era la portavoz de un bloque de Estados, a los que se referiría de diveras maneras, y como tal debía ocupar una posición privilegiada en la sociedad internacional. Nacía así la teoría del liderazgo español en la comunidad iberoamericana. La utilidad del mundo iberoamericano para España se había puesto de manifiesto a lo largo de todo este período. Los Estados iberoamericanos, no obstante, apoyaron, con más o menos intensidad, en diversas ocasiones, las iniciativas españolas, pero también, en muchos casos, no dejaron de mostrar sus recelos ante un liderazgo no consensuado e incluso no querido por aquellos que se habían visto incorporados en el tan nombrado «bloque hispanoamericano».

La mediación republicana en los conflictos interamericanos

El 14 de abril de 1931 se iniciaba en España un nuevo período de su historia contemporánea que basculó entre la democracia y la guerra civil. Los nuevos dirigentes españoles pusieron en marcha una política exterior bien definida, o por lo menos mejor que en anteriores etapas, en la que la Sociedad de Naciones iba a jugar un papel esencial, como medio y fin en el logro de sus objetivos. Objetivos, no obstante, que no se van a poder alcanzar en su integridad por la permanente contradicción interna en la que esta política se movió, tal y como ha expresado de una forma inteligente Francisco Quintana:

> Contradicción entre los deseos de contribuir a mantener la paz y la necesidad de eludir el riesgo de la guerra, contradicción entre el compromiso adquirido en virtud del Pacto y las ventajas de refugiarse bajo el caparazón de la neutralidad; contradicción entre las simpatías ideológicas de los gobiernos de turno y los imperativos dictados por la correlación de fuerzas políticas internacionales; contradicción entre lo que convenía a la buena marcha de las relaciones bilaterales con las

> grandes potencias y lo que se exigía de ella en el terreno de la diplomacia multilateral; contradicción, en suma, entre la voluntad de querer y la constatación de no poder [16].

Como ya hemos visto en otras partes de este libro, la política exterior republicana actuó muy condicionada en sus relaciones bilaterales por este nuevo espíritu idealista, pacifista y societario, recogido, en gran parte, en el propio texto constitucional. Sin embargo, donde mejor se apreció la aplicación de este espíritu a la práctica diplomática diaria fue en la Sociedad de Naciones, foro en el que se trató de conjugar intereses bilaterales con compromisos multilaterales. Así lo expresa uno de los principales protagonistas del período, Salvador de Madariaga, en su *Nota sobre Política Exterior de España*:

> La política exterior de España tiene que ser, en el terreno de sus relaciones extranjeras, la manifestación de una filosofía política concreta de la República española [...].
>
> La creación de una Sociedad internacional basada en el Pacto establece un círculo más amplio de obligaciones, que incumbe a España observar atentamente. Desligada desde el punto de vista estrechamente político de los conflictos que separan a las naciones europeas, tiene, sin embargo, España un interés directo en ellos, desde el momento en que en virtud del Pacto es cogarante de la paz universal y se halla comprometida moral y jurídicamente a defender a los Estados agredidos [...].
>
> Como conclusión, dentro de la Sociedad de Naciones, la política de España deberá consistir en la afirmación de los métodos para prevenir la guerra, y en el desarme tan complejo como sea posible [17].

A partir de estos planteamientos, los respectivos ministros de Estado desde Madrid, y Salvador de Madariaga desde Ginebra, comenzaron muy pronto a aplicar esta filosofía a la práctica diaria. De forma sintetizada se puede afirmar que ésta se sustentaba en los siguientes

[16] *Vid.* Quintana, F., *Madariaga y la diplomacia republicana en la Sociedad de Naciones, 1931-1936*, Madrid, 1989 y Pereira, J. C.-Neila, J. L., «La política exterior durante la II República: un debate y una respuesta», *Las Relaciones Internacionales en la España Contemporánea*, Murcia, 1989, pp. 101-114.

[17] Madariaga, S. de, *op. cit.*, pp. 606-615.

puntos: a) colaboración leal, activa y desinteresada con la Sociedad de Naciones; b) no alineamiento con las grandes potencias, buscando una unidad de acción con las potencias medias; c) atención privilegiada y no paternalista a las Repúblicas iberoamericanas; d) apuesta decidida por el desarme, el arreglo pacífico de las disputas por los procedimientos del arbitraje y la conciliación; e) reforzamiento de la Sociedad y otros organismos de cooperación internacional, con el ingreso de Estados Unidos, URSS, Brasil y México; f) decidida aplicación de la diplomacia abierta y democrática.

Como se puede apreciar, un importante cambio de la política exterior española no sólo teórico sino también práctico en relación con el período anterior. En ella encontraremos referencias generales que se aplicaron a las relaciones con los Estados iberaomericanos, pero también a objetivos concretos. Unos y otros deberán ser estudiados en este apartado, pero en todos ellos encontraremos siempre una constante: la actuación mediadora de España en los conflictos interamericanos. Surgirá así la segunda de las teorías en la diplomacia multilateral española en relación con el mundo iberoamericano.

En efecto, una de las primeras actuaciones españolas basándose en esta filosofía fue la de apadrinar con fortaleza el ingreso de México en la Sociedad de Naciones. Este Estado no fue invitado como miembro fundador de la Sociedad, al igual que la República Dominicana y Costa Rica, por ser considerados beligerantes al haber declarado la guerra a Alemania y por la desaprobación de Gran Bretaña y Estados Unidos.

Desde que en el mes de mayo de 1931 los Gobiernos de España y México fortalecieran sus relaciones diplomáticas, tal y como hemos visto anteriormente, los dirigentes españoles y especialmente Madariaga establecieron como objetivo la necesidad de que México ingresara en la Sociedad de Naciones. Tal y como nos relata el delegado español, se trataba de invitar a este Estado iberoamericano de forma especial y contando con la unanimidad de los otros Miembros. Un intenso proceso negociador se desarrolló en Ginebra culminando en la Asamblea de septiembre de 1931, en la cual, a iniciativa del Gobierno español, se adoptó unánimemente una resolución por la que se invitaba a México a unirse a la Sociedad. A partir de ese momento la delegación mexicana fue una de las más activas en la institución ginebrina, demostrando un especial afecto a la República española, tal y como se puso de manifiesto desde el comienzo de la Guerra Civil española.

Junto a esta primera iniciativa los Gobiernos republicanos se mostraron siempre dispuestos a mediar en todos aquellos conflictos que se desarrollaron entre los Estados iberoamericanos, en algunos de los cuales desempeñó un papel decisivo y en otros su intervención no alcanzó los resultados previstos.

Así, en junio de 1932, cuando se rompieron las relaciones diplomáticas entre Argentina y Uruguay, debido a un incidente surgido en la capital argentina el día de la fiesta nacional, la propuesta española de mediación fue rechazada por los dos Estados. En el mismo caso se encuentran las propuestas mediadoras en el conflicto entre México y Venezuela, iniciado en octubre de 1931, así como en la disputa de límites entre Ecuador y Perú en 1933. Por el contrario, en la ruptura de relaciones entre México y Perú en mayo de 1932, se contó con la intervención mediadora directa del ministro de Estado español, Luis de Zulueta, que facilitó el acuerdo entre los dos Estados un año más tarde, siendo felicitado tanto por las partes interesadas como por la propia Sociedad de Naciones.

Como hemos indicado anteriormente, el apoyo de los Gobiernos republicanos a todas aquellas iniciativas en favor del desarme, de la limitación de armamentos o en favor de la paz, fueron una constante desde 1931, aunque se matizó en el período de los Gobiernos radicales-cedistas. Así se puso de manifiesto en la Conferencia del Desarme convocada por la Sociedad de Naciones, que, en realidad y de forma expresiva del sentimiento internacional, pasó a denominarse de Reducción y Limitación de Armamentos. En Ginebra se reunieron representantes de 64 Estados desde febrero de 1932. La delegación española intervino muy directamente en esta Conferencia presentando incluso su propio proyecto, que fue apoyado por alguno de los Estados iberoamericanos.

En este contexto fue también significativa la invitación que Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay realizaron al Gobierno español para que éste se adhiriera al Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación, llamado también «Saavedra Lamas», firmado en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933. Algunos autores consideran a este documento el «Briand-Kellogg americano», porque a través de él se condenaban las guerras de agresión y las adquisiciones territoriales mediante la fuerza de las armas y se apostaba por la utilización de la vía pacífica para la resolución de todos aquellos conflictos entre las partes contratantes. Con el fin de que este Tratado tuviera

una mayor relevancia, se consideró oportuno invitar a España para que se adhiriese a él. El Gobierno español aceptó la propuesta el 27 de abril de 1934.

En este mismo sentido es también interesante destacar los discursos que habitualmente se realizaban en las recepciones que organizaba el Gobierno español el día 12 de octubre, en honor de las delegaciones iberoamericanas acreditadas en Ginebra. Suprimida la denominación «Día de la Raza», se aprovechaba esa ocasión para pasar revista al estado de las relaciones entre España y los Estados iberoamericanos así como para plantear propuestas o iniciativas que las fortaleciesen. En este caso se repetirán en varias ocasiones los deseos por parte de los dirigentes españoles de que la Comunidad Iberoamericana se convirtiera en una área la que el apoyo a la paz, la reconciliación internacional y el rechazo a la guerra fueran unas constantes en sus relaciones mutuas y en las respectivas políticas exteriores.

No podemos olvidar en este análisis general el apoyo que los Gobiernos republicanos manifestaron a la denominada «Doctrina Estrada». Una doctrina elaborada por el ministro de Relaciones Exteriores de México, Genaro Estrada, sobre la cuestión del reconocimiento de los nuevos Gobiernos, que fue publicada el 26 de noviembre de 1930 en forma de comunicado oficial. En ella se indicaba que ante los cambios de regímenes en América del Sur, se estaba aplicando la llamada «teoría de los reconocimientos de los Gobiernos», que consideraba «una práctica denigrante que, además de herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en la situación de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos». Una teoría que se aplicaba casi exclusivamente a las Repúblicas iberoamericanas, ante lo cual desde ese momento el Gobierno mexicano «se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus Agentes Diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares Agentes Diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente, ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus Gobiernos o autoridades». Doctrina importante que tuvo un protagonismo destacado durante el franquismo en las relaciones entre España y México.

De todas las intervenciones que España realizó en el marco de la Sociedad de Naciones en favor de la resolución de los conflictos inter-

americanos, en alguno de los cuales tuvo que hacer frente a la actitud hegemónica que Estados Unidos puso de manifiesto aplicando la doctrina monroísta, debemos destacar fundamentalmente dos: el conflicto del Chaco y la cuestión de Leticia, ambos desarrollados en un período en el que la crisis internacional así como la debilidad de la Sociedad de Naciones se habían puesto de manifiesto desde el inicio de los años treinta.

El conflicto del Chaco se había iniciado en los primeros días del año 1928, cuando el Gobierno de Paraguay ocupó el fuerte Vanguardia, queriendo denunciar de esta forma la confusa situación fronteriza con Bolivia. La delimitación de las fronteras entre los dos Estados no estaba aún fijada a pesar de las numerosas negociaciones que se habían desarrollado desde el siglo XIX, e incluso del acuerdo al que se había llegado en los seis tratados o protocolos por los que ambas partes habían determinado las zonas que serían sometidas al arbitraje, aunque no fueron ratificados. La ocupación de la zona del Chaco por parte de los paraguayos había sido profunda, dado los intereses económicos que sobre este territorio existían; por el contrario, la presencia boliviana había sido reducida, hasta que consideró importante conseguir una salida directa al mar a través de las aguas navegables del río Paraguay, tras fracasar en su intento de salir al Océano Pacífico al no obtener resultados positivos en los litigios de Arica y Tacna. Las escaramuzas entre los Estados se convirtieron en un incidente fronterizo grave en diciembre de 1928, que terminó con el bombardeo boliviano de la ciudad de Bahía Negra [18].

Las inquietantes noticias llegaron rápidamente al Consejo de la Sociedad de Naciones. El Consejo aprobó una resolución pidiendo a las dos partes que no agravaran los incidentes y que utilizaran los medios pacíficos para la solución del conflicto. En la redacción de este documento desempeñó un papel destacado Quiñones de León. Por su parte, el Gobierno español se sintió en la necesidad de intervenir en el

[18] Sociedad de Naciones, *Conflicto entre Bolivia y Paraguay. Informe de la Comisión del Chaco*, Série de Publications de la Société des Nations, VV Questions Politiques, VII, 1, 1939, pp. 19 y ss.; *vid.* Neila, J. L., «España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de Naciones (1932-1935)», *Estudios Históricos*, Homenaje a los Profesores José M. Jover Zamora y Vicente Palacio Atard, Madrid, 1990, pp. 677-699.

conflicto y Primo de Rivera dirigió un mensaje a ambos Gobiernos en los mismos términos que el enviado desde Ginebra.

En un primer momento se consideró que la Sociedad de Naciones no debía intervenir en la solución de este conflicto. Postura apoyada por el Gobierno norteamericano, así como por otros Estados como Brasil y Argentina, justificando esta decisión por el deseo de no duplicar las jurisdicciones y con ello complicar la resolución final. En este sentido, ante el estallido del conflicto se puso en marcha el sistema acordado en la 5.ª Conferencia Internacional de América celebrado en 1923, que establecía los mecanismos diplomáticos para la resolución de los conflictos armados siguiendo lo estipulado en el Tratado de Gondra. Por otra parte, la actuación de la Sociedad en estos primeros momentos estuvo condicionada por la consideración de que las diferencias entre dos Estados americanos estaban afectadas por la doctrina Monroe; ésta será la clave para entender el importante papel que tuvo la Conferencia Panamericana de Washington. Unas y otras intervenciones dieron lugar al cese de las hostilidades entre Bolivia y Paraguay, iniciándose así la etapa de las negociaciones entre ambas partes, tal y como se comunicó a la Sociedad de Naciones en septiembre de 1929. Aunque al inicio del año 1930 surgieron de nuevo problemas entre los dos Estados, peligrando los acuerdos establecidos, en el mes de marzo terminaba la primera fase de este conflicto, reanudándose las relaciones diplomáticas entre las dos naciones, solucionándose la cuestión de la reconstrucción de los fortines destruidos y aceptando la mediación de la Comisión de neutrales, formada por Colombia, Cuba, México, Uruguay y Estados Unidos [19].

Aunque en esta primera fase no fue aceptado el papel mediador que España propuso a través del rey Alfonso XIII y el propio Primo de Rivera, fue en la segunda etapa del mismo cuando la actitud española tuvo un papel decisivo en este conflicto. En efecto, las negociaciones que se habían iniciado entre la Comisión de Neutrales y los dos Estados iberoamericanos a finales del año 1931 se rompieron definitivamente el 6 de julio de 1932 cuando la delegación paraguaya se retiró de las mismas al acusar a Bolivia de que de nuevo había iniciado su

[19] Cfr. Álvarez del Vayo, J., *«The Chaco War»: Problems of Peace: Pacifism is not enough*, Londres, 1935.

ofensiva contra sus fortines. Con el fin de detener la escalada del conflicto, la Comisión de Neutrales firmó con todas las Repúblicas americanas el 3 de agosto de 1932 una declaración, por la que se comunicaba a los dos Estados que no se reconocería la soberanía de los territorios conquistados por la fuerza y que respetaran la tradición americana de solución pacífica de sus problemas fronterizos.

Mientras estos acontecimientos se desarrollaban en el continente americano, las noticias del conflicto llegaron de nuevo a Ginebra en el momento en que se estaba desarrollando la XIII Asamblea de la Sociedad. El delegado español, Salvador de Madariaga, elaboró un informe donde se consideraba necesaria la actuación española en el conflicto por dos razones: a) por la obligación que España había asumido de cumplir y hacer cumplir lo estipulado en el Pacto de la Sociedad de Naciones; b) porque los conflictos entre las naciones iberoamericanas se aprovechaban desde Washington para confirmar la doctrina Monroe excluyendo directa o indirectamente a la Sociedad, actitud que los Estados iberoamericanos soportaban y a la que a veces incluso contribuían, por su debilidad, ante lo que España tenía que reaccionar rápidamente [20]. No obstante, la posición española en estos momentos era delicada por cuanto en Bolivia se encontraba una misión técnica española, encargada de asesorar la instrucción de los oficiales del ejército boliviano, dirigida por el comandante de artillería E. Fernández de Heredia [21], lo que provocó recelos por parte del Gobierno paraguayo.

A pesar del interés español, en Ginebra los asuntos relacionados con el conflicto chino-japonés y la Conferencia de Desarme centraban la atención de los delegados allí reunidos. A su vez, la actitud poco favorable del secretario general de la Sociedad de Naciones, Drummond, para que España interviniera en el conflicto alegando motivos jurídicos y políticos, impidieron un apoyo oficial a la propuesta española. No obstante, el fracaso de la propuesta de mediación de algunos Estados iberoamericanos, y la declaración de guerra realizada por Paraguay contra Bolivia el 10 de mayo de 1933, obligó a la Sociedad de Naciones a tomar alguna medida al respecto.

[20] AMAE, Leg. R 1810, exp. 1. Informe de Salvador de Madariaga a Ministro de Estado, 7 de noviembre de 1932.

[21] Cfr. Fernández de Heredia, E., *Un año de misión en Bolivia*, Madrid, 1935.

El Consejo de la Sociedad de Naciones creó una Comisión de Estudio con el objeto analizar el conflicto surgido entre los dos Estados y elaborar un proyecto de acuerdo. En julio, se formó la Comisión, compuesta por personalidades militares y diplomáticas de Gran Bretaña, Francia, Italia México y España con el socialista español Álvarez del Vayo y J. A. Buero como Secretario. La intervención de esta Comisión se retrasó hasta principios de noviembre, tras un nuevo intento de mediación de las potencias fronterizas. Sus trabajos en el área en conflicto entre noviembre de 1933 y marzo de 1934, así como las primeras conversaciones con los Gobiernos contendientes, no parecieron presagiar las solución del conflicto.

En mayo de 1934 se presentaba al Consejo de la Sociedad el informe de la llamada Comisión del Chaco. En él se hacía un análisis del desarrollo del conflicto y se señalaba que sólo existía una medida práctica para terminar con él: evitar que ambas partes adquirieran más armamento. A pesar de que el informe fue rechazado tanto por los beligerantes como por Estados Unidos y la mayoría de los Estados limítrofes, las opiniones expresadas en el mismo sirvieron para que en agosto se impusiera por vez primera en la historia un embargo internacional de armas a un Estado para tratar de detener una guerra.

En el verano de 1934 el Gobierno de Bolivia, cuya situación militar era claramente negativa, invocó el artículo 15 del Pacto para que la cuestión pasara a ser tratada en la Asamblea en vez del Consejo. Los problemas surgieron de inmediato y la Asamblea nombró un Comité especial para que con la asistencia de un grupo de Estados iberoamericanos se llegase a una solución. Este Comité fue el encargado de elaborar un proyecto de tratado entre las dos naciones en conflicto, que fue aceptado por Bolivia y rechazado por Paraguay, lo cual dio lugar a que la Asamblea decidiera levantar el embargo de armas al primero y mantenerlo respecto al segundo. Ante ello el Gobierno paraguayo, protestando por lo que consideraba una injusta condena y castigo, notificó su decisión de retirarse de la Sociedad.

En esta situación de *impasse*, la actitud española se mostraba indecisa ante la necesidad de apoyar la aprobación de sanciones y mantener la defensa de las disposiciones del Pacto o adherirse a las propuestas de los Estados iberoamericanos. A finales de 1934 el ministro de Estado español, J. J. Rocha, envió un mensaje radiado a los dos Gobiernos beligerantes rogándoles una solución pacífica al conflicto,

como correspondía a la «estirpe hispana», a la que pertenece «el jurista insigne Francisco de Vitoria, que antes que nadie propugnó la solución pacífica de toda contienda y fundó las bases en que se asienta el Derecho Internacional» [22]. Esta llamada no tuvo los efectos deseados y ante la difícil situación de la República el Ministerio de Estado envió una circular a sus representantes en el extranjero el 8 de marzo de 1935, en la que se decía lo siguiente:

> España, como miembro leal de la Sociedad de Naciones, y en nombre de los principios del Pacto que ha suscrito, lamenta actitud de Paraguay al anunciar su propósito de abandonar Sociedad de Naciones haciendo caso omiso recomendaciones Asamblea, pero que España comprende los escrúpulos que por razones consanguinidad habrían de sentir países hispanoamericanos llamados aplicar eventualmente sanciones se propusieran, confesando por su parte España participaría análogos sentimientos. En razón estas circunstancias estaría dispuesta a apoyar toda acción que ejerciesen pueblos hispanoamericanos de acuerdo con Sociedad de Naciones, facilitar dicha eventualidad y llegar solución conflicto [23]

El 11 de marzo el Gobierno español presentó en la sesión de la Asamblea una proposición en la que sugirió de nuevo el inicio de conversaciones de paz, dirigidas por los Estados fronterizos, y el aplazamiento de la discusión sobre las sanciones. Esta postura fue criticada por alguno de los Estados neutrales, pero, como había previsto la Comisión del Chaco un año antes, la guerra terminó en junio de 1935, sin vencedores ni vencidos y cuando los dos contendientes se encontraban ya exhaustos y arruinados por la larga duración del conflicto. Argentina y Chile actuaron como potencias mediadoras y una Conferencia de Paz que se reunió en Buenos Aires, sin la participación de la Sociedad de Naciones, puso término al conflicto mediante una fórmula inspirada en el proyecto de tratado preparado por el Comité de

[22] AMAE, Leg. R 2571, exp. 26, *Ministro de Estado a Gobiernos de Paraguay y Bolivia*, 12 de diciembre de 1934.

[23] AMAE, Leg. R 5499, exp. 11. De Aguinaga, J. M., *Cuadernos de Política Internacional Española*, IV, 8 de marzo de 1935.

la Asamblea. La guerra terminó definitivamente cuando se firmó la paz entre los dos Estados beligerantes en julio de 1938.

En el contexto de una intensa actividad mediadora de la Sociedad de Naciones en Asia y en América, surgió un nuevo conflicto en el continente americano que enfrentó a Colombia y Perú por el denominado territorio de Leticia.

Las raíces históricas del conflicto de Leticia pueden encontrarse en el mismo momento de la independencia de ambos Estados. Desde esa fecha las controversias sobre el denominado «trapecio de Leticia», que se extendía desde el río Putumayo, en el Norte, al Amazonas, en el Sur, fueron continuas. Este territorio había sido cedido a Colombia por Perú tras el Tratado Lozano-Salomón firmado el 24 de marzo de 1922, ratificándose por Colombia en 1925 y por Perú en 1927, entrando en vigor en 1928. La importancia de este territorio era considerable para Colombia porque le permitía un acceso directo al cauce principal del Amazonas.

En septiembre de 1932 un grupo de peruanos armados ocupó Leticia y expulsó a los funcionarios colombianos. Aunque el Gobierno de Lima desautorizó esta acción, pronto los incidentes se incrementaron y la amenaza de un enfrentamiento militar se convirtió en una realidad. El tema se complicó aún más cuando Brasil manifestó su deseo de mediar en el conflicto. El Gobierno peruano llevó el asunto de Leticia a la Junta Permanente de Conciliación de Washington, de acuerdo con el Convenio Panamericano de Conciliación firmado en Santiago de Chile el 3 de noviembre de 1933. En Ginebra se habían recibido declaraciones oficiales de ambos Gobiernos justificando sus actos y protestando contra los de la otra parte.

La actitud española en los primeros momentos del conflicto fue la de mantener una reserva ante cualquier iniciativa y apoyar la gestión de la Sociedad de Naciones en el conflicto. El Consejo había aprobado la creación de un Comité Consultivo, integrado por los representantes de Irlanda, Guatemala y España, con el fin de estudiar la evolución del conflicto. Esta iniciativa se iba a desarrollar al mismo tiempo que las negociaciones que se estaban llevando a cabo con Brasil y con Washington. En febrero el Gobierno brasileño anunció que abandonaba su intención de mediar en el conflicto y la iniciativa norteamericana, realizada a expensas de la Sociedad y de España, se frustró cuando comenzaron nuevas hostilidades entre los dos Estados.

En esta situación el delegado español en la Sociedad, Madariaga, ocupó un papel decisivo al relanzar con gran fuerza la función del Comité de los Tres y las propuestas que habían presentado. El informe elaborado por el Comité fue aprobado el 18 de marzo de 1933. En él se señalaba que el «trapecio de Leticia» se pondría en manos de una Comisión nombrada por la Sociedad de Naciones, la cual lo administraría durante un año con la asistencia de un pequeño contingente militar puesto bajo sus órdenes y considerado como una fuerza internacional; durante ese período los dos Gobiernos interesados negociarían un arreglo y si a su expiración no habían llegado a un acuerdo, la Comisión entregaría el territorio al Gobierno colombiano. Este compromiso fue aceptado por Colombia y rechazado por Perú, lo cual obligó al Consejo a adoptar una nueva resolución declarando que el Gobierno peruano retirara inmediatamente sus fuerzas del territorio colombiano. La situación se fue complicando a medida que pasaban las semanas y el inicio de un conflicto naval se fue haciendo más evidente. La situación, sin embargo, cambió radicalmente cuando el 30 de abril el dictador de Perú, Sánchez Cerro, fue asesinado y su sucesor se mostró enseguida dispuesto a aceptar el compromiso ofrecido por el Consejo.

El 25 de mayo de 1933 los representantes de Colombia y Perú firmaron un acuerdo aceptando el citado compromiso del mes de marzo que ponía fin al litigio. Siguiendo las indicaciones de la Sociedad se constituyó el 19 de junio una Comisión de Administración, formada por el coronel norteamericano Arthur W. Brown, el capitán brasileño Carlos Alberto de Lemos y el capitán español Francisco Iglesias (cuya actuación, por otra parte, provocó algunos problemas que le obligaron a presentar su dimisión en marzo de 1934, siendo sustituido por el funcionario del Ministerio de Estado, Guillermo Giráldez), ejerciendo las labores de secretario el general Armando Mencía. La llegada de esta Comisión a Leticia permitió la puesta en práctica de las proposiciones adoptadas en Ginebra, al mismo tiempo que se desarrollaban las negociaciones bilaterales, actuando de intermediario un representante brasileño. Tras largas negociaciones, el conflicto terminó después de firmarse el 24 de mayo de 1934 un Protocolo de paz, amistad y cooperación entre Colombia y Perú. El 19 de junio la Comisión entregó el territorio de Leticia a Colombia [24].

[24] *Vid.* Walters, F. P., *op. cit.*, pp. 510-525.

El fracaso de la mediación iberoamericana en la Guerra Civil española

El inicio de la Guerra Civil española provocó, como ya hemos visto, una división entre los Estados iberoamericanos. El impacto que este conflicto supuso, en el que por vez primera se enfrentaban las tres ideologías dominantes en la sociedad internacional, democracias, comunismo, totalitarismos, hizo que tanto los Gobiernos a nivel individual como de forma colectiva adoptaran medidas ante las repercusiones que el mismo podía tener. El papel de la Sociedad de Naciones no fue, desde luego, relevante para evitar el estallido del mismo, su internacionalización o la propia finalización del mismo. Era una constatación más de la impotencia y, por qué no, del fracaso de la organización ginebrina en el logro de los objetivos previstos en el Pacto. No obstante, en Ginebra se oyeron algunas voces de representantes iberoamericanos que trataron de conseguir que los miembros de la Sociedad actuaran de acuerdo con los compromisos adquiridos al ingresar en la Organización, ante el conflicto español.

Una de las primeras actuaciones en este sentido fue la del Gobierno de Uruguay. Si bien desde el inicio de la guerra se adoptó oficialmente en este Estado una actitud de neutralidad matizada y se impidió que la Cámara de Diputados aprobase una proposición, defendida por los diputados socialistas y comunistas, en apoyo a la República española, el 15 de agosto de 1936 los dirigentes uruguayos y, especialmente, el ministro de Relaciones Exteriores plantearon el primer intento de mediación moral aunque no jurídica en el conflicto español.

En efecto, el ministro José Espalter envió a todas las cancillerías americanas una proposición de mediación en la que se indicaba, entre otras cosas, lo siguiente:

> Ante la Guerra Civil que desangra la Patria española, las Naciones del Continente americano, descubierto y traído a la civilización por su genio, no pueden permanecer espectadoras impasibles [...]. Si las guerras nacionales en que los contendientes se hallan animados de propósitos antagónicos y no tienen sentimiento alguno que los solidaricen, pueden terminar por soluciones conciliatorias, no debe pensarse en la imposibilidad de que no suceda lo mismo con las luchas fratricidas en que en último término animan a todos los combatientes la

> adhesión a la Patria común. En este concepto, tengo el honor de consultar a Vuestra Excelencia respecto a una mediación cordial ante España por parte de los países americanos que al efecto podrían concertar su acción, ya sea en Washington, en el seno de la Unión Panamericana, ya sea en cualquier otra capital americana [25].

En un principio el ministro uruguayo tuvo como objetivo plantear la mediación en el ámbito de la Sociedad de Naciones, pero posteriormente se abandonó la idea y se consideró más pertinente que la iniciativa tuviera un carácter estrictamente americano. Algunos Estados se adhirieron abiertamente a su proposición, como Colombia y Venezuela, otros la apoyaron con ciertas reservas, como Chile, Cuba, Perú y Ecuador, y otros la rechazaron abiertamente como Argentina, Panamá, Brasil, Estados Unidos y especialmente México.

Otras propuestas de mediación se realizaron por los Estados iberoamericanos a lo largo de la Guerra Civil. Los Gobiernos de Uruguay, Argentina, Cuba y Chile plantearon sus propuestas de humanización del conflicto español y en todas ellas encontramos dos constantes: por un lado, el fracaso de todas ellas, por circunstancias que han sido estudiadas por diversos autores; por otro lado, el deseo de que estas gestiones o propuestas se realizaran en el marco continental americano, dejando de lado a la Sociedad de Naciones, a la que cada vez se consideraba una institución fundamentalmente europea y preocupada por los asuntos continentales [26].

A pesar de ello, merece la pena destacar la actitud perseverante y destacada del Gobierno mexicano, que utilizó la organización ginebrina para denunciar la pasividad de la misma y el fracaso del Comité de no intervención.

Desde principios del mes de septiembre de 1936, el presidente Lázaro Cárdenas hizo pública y explícita la actitud de su Gobierno al anunciar que había vendido a la República armas y que había la posibilidad de venderle productos alimenticios. Esta declaración fue el ini-

[25] Centro Republicano Español de México, *México y la República Española. Antología de documentos, 1931-1977*, México, 1978, p. 24.

[26] Desde otra perspectiva puede verse el trabajo de Marquina, A., «Planes internacionales de mediación durante la guerra civil», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 5, 3 (1984), pp. 569-591.

cio de una larga serie de medidas adoptadas por el Gobierno mexicano en favor del republicano español, tal y como ya hemos señalado anteriormente.

Ahora bien, la actitud mexicana no se limitó a apoyar continuamente al Gobierno republicano, sino que inició también una política de denuncia internacional contra los sublevados españoles, y posteriormente contra el régimen de Franco, utilizando para ello todos los foros internacionales en donde era posible denunciar la situación española.

Así, el 2 de octubre de 1936 el delegado mexicano en Ginebra, Narciso Bassols, pronunció un largo discurso en el que afirmó la necesidad de robustecer los medios de que disponía la Sociedad para la aplicación eficaz de la normativa jurídico-internacional vigente, terminando su discurso afirmando que

> México cumple su deber al venir a señalar en esta Asamblea la necesidad de evitar el peligro que encarna el hecho de que en vez de progresar el derecho internacional, se produzcan manifestaciones de retrogradación jurídica [27].

En 1937 una nueva defensa del Gobierno republicano español, ahora más intensa, se llevó a cabo por parte del delegado mexicano, Isidro Fabela, a instancias del presidente Lázaro Cárdenas. El 29 de marzo el representante mexicano dirigió una nota al secretario general, en la que entre otras cosas se decía lo siguiente:

> Mi Gobierno considera un deber aportar todos los medios a su alcance en favor de la paz del mundo y especialmente procurar se dé fin a la contienda armada que, desde hace ocho meses, aflige a la República Española. En tal virtud, mi país se permite hacer un llamado a los sentimientos de humanidad de los Estados reunidos en la Sociedad de las Naciones, ya que la forma y el tiempo en que se ha intentado poner en práctica la política llamada de no intervención no han tenido otra consecuencia que la de restar a España una ayuda que conforme al Derecho Internacional, el Gobierno legítimo de dicho país, lógicamente podía esperar de aquellos que cultivan con él relaciones diplomáticas normales.

[27] Centro Republicano Español en México, *op. cit.*, p. 26.

> La falta de cooperación con las autoridades constitucionales de España está prolongando cruelmente una lucha fratricida y, dado la participación de elementos extraños, está haciendo cada día más próxima la posibilidad de que el conflicto provoque grandes complicaciones internacionales [28].

Esta declaración mexicana tuvo un importante impacto en algunas delegaciones y la prensa internacional, pero no tuvo ningún efecto en el cambio de actitud de las grandes potencias europeas. En la XVIII Asamblea General de la Sociedad de Naciones, el delegado mexicano pronunció un largo discurso insistiendo en los mismos argumentos que habían sido repetidos anteriormente por su Gobierno y, especialmente, exigiendo que la Sociedad interviniese en el conflicto español, denunciando la intervención de Estados extranjeros en el mismo; las instrucciones del presidente Lázaro Cárdenas indicaban también que debían apoyarse todas las iniciativas que propusieran los delegados españoles del Gobierno legítimo de la República. Como en las anteriores ocasiones, tampoco esta propuesta fue atendida, y no se impidió que el conflicto español terminara en abril de 1939 con el triunfo del general Franco.

En definitiva, ninguna de las iniciativas mediadoras de los Estados iberoamericanos, ni las denuncias continuas del Gobierno mexicano, hicieron cambiar la actitud que las grandes potencias europeas tenían sobre el conflicto español. Tampoco tuvieron ningún efecto las palabras del ministro de Estado español, Julio Álvarez del Vayo, quien señaló en mayo de 1938 que

> Si hemos traído esta cuestión (el conflicto español) ante el Consejo no es sólo porque España es la víctima de esta agresión extranjera, sino también porque tal agresión constituye un peligro a la paz general. El objeto de esta agresión es el de constituir en España un régimen totalitario que permita a España ser usada como un factor de-

[28] *Ibidem*; p. 28; *vid.* en relación con la labor de Félix Gordón Ordax, embajador español en México desde 1936 y posteriormente jefe del Gobierno de la República en el exilio, los trabajos de M. Cordero, *Aspectos de la vida de D. Félix Gordón Ordax (1885-1973)*, Oviedo, 1973, y Pérez y Pérez, D. *et al.*, *Homenaje a Félix Gordón Ordax en el centenario de su nacimiento*, León, 1985.

> cisivo posible en la política de dominación adoptada por los dos países agresores [29].

La «cuestión española» en la Organización de Naciones Unidas

Como hemos afirmado al inicio de este capítulo, el fenómeno de las organizaciones internacionales adquiere un protagonismo inusitado tras la finalización de la II Guerra Mundial. La creación de la Organización de Naciones Unidas, tras la Conferencia de San Francisco (25 de abril-26 de junio de 1945), dio paso a una nueva etapa que llega hasta hoy y que confirma la multilateralización de las relaciones internacionales.

Con la terminación de la II Guerra Mundial, a su vez, el régimen de Franco va a comenzar una nueva etapa en su política exterior que se extenderá durante el período comprendido entre los años 1953 a 1955. A lo largo de todo este tiempo el régimen español se verá directamente afectado tanto por las consecuencias de la colaboración entre Occidente y la URSS, como por la enemistad entre soviéticos y norteamericanos que dio lugar al inicio de la guerra fría. Las discusiones en torno a la actitud que debía adoptarse en relación con el régimen español se van a desarrollar tanto en el interior de muchos Estados como, y de forma especial, en la Organización de Naciones Unidas, donde este tema recibirá el nombre de «cuestión española».

El Estado que inicia el debate sobre esta controvertida cuestión fue México y el momento elegido la reunión celebrada en San Francisco el 19 de junio de 1945, cuando el representante mexicano, Luis Quintanilla, señaló con respecto al tema de la admisión de nuevos miembros a la Organización que

> [...] a propósito del párrafo 2, del capítulo III, la delegación de México considera que este párrafo no podrá aplicarse a Estados cuyos regímenes fueron establecidos con la ayuda de las fuerzas militares de países que han luchado contra las Naciones Unidas, mientras que estos regímenes permanezcan en el poder.

[29] Díaz Plaja, F., *La Guerra de España en sus documentos*, Barcelona, 1975, p. 504, y Álvarez del Vayo, J., *La voz de España en Ginebra*, sin lugar ni fecha.

Posteriormente las críticas a Franco y al sistema político por él creado, fueron contundentes llegando a señalar, como uno de los aspectos destacados, que

> [...] la ayuda militar dada a Franco por las legiones de Mussolini y por el poderío aéreo de Hitler es el principal motivo de que la República de España no esté representada hoy aquí.

Esta proposición fue aprobada por aclamación y entre las delegaciones que lo apoyaron estaban las de Chile, Guatemala y Uruguay [30].

La reacción del Gobierno español fue inmediata y el 22 de junio el ministerio de Asuntos Exteriores hizo pública una nota en la que señalaba entre otras cosas que

> El régimen y gobierno españoles fueron proclamados por el Ejército y el pueblo el 1 de octubre de 1936, cuando ni un solo extranjero combatió en España, y debe su origen y afianzamiento al esfuerzo denodado de los españoles. Tratar de incluirlo, como pretende el delegado mejicano citado, entre los gobiernos formados con ayuda extranjera, constituye un falseamiento de la realidad,

para añadir finalmente que

> este Ministerio no tiene nada que alegar ante la proposición presentada a la Conferencia según la cual serán excluidos de la organización mundial de la paz (*sic*) los gobiernos creados con la ayuda del Eje, lo que para nada afecta a nuestro país; pero protesta contra las imputaciones injuriosas que con tal ocasión dirigió a España el subdelegado mejicano.

A lo largo del año 1946 la «cuestión española» va a adquirir un nuevo protagonismo de la mano de nuevo de algunos Estados iberoamericanos. El 9 de febrero comenzó a discutirse en la Asamblea General la resolución 32 (1/I), presentada por el delegado de Panamá, en

[30] Cfr. Lleonart A. J.-Castiella, F. M., *España y ONU I (1945-1946)*, Madrid, 1978; Lleonart, A. J., *España y ONU II (1947)*, Madrid, 1983; Lleonart, A. J., *España y ONU III (1948-1949)*, Madrid, 1989.

la que se recordaba la decisión adoptada en 1945, así como las decisiones de la Conferencia de Potsdam, estableciéndose que

> [...] la Asamblea General, haciendo suyas esas dos declaraciones, recomienda a los miembros de las Naciones Unidas que actúen en la conducta de sus futuras relaciones con España teniendo en cuenta la letra y el espíritu de esas declaraciones.

La propuesta obtuvo 46 votos a favor (entre los que la apoyaron estaban Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), dos en contra (El Salvador y Nicaragua) y tres delegaciones estaban ausentes, entre las que se encontraba la de Honduras.

La ofensiva contra el régimen español inició una nueva etapa con la petición del delegado polaco Oscar Lange, el 8 y 9 de abril de 1946, para que el Consejo de Seguridad de acuerdo con el artículo 34 de la Carta abordase la «existencia y actividades del régimen de Franco en España», dado que este tema había provocado un desacuerdo de carácter internacional, poniendo en peligro la paz y la seguridad internacionales. El 29 de abril el Consejo de Seguridad creó un Subcomité integrado por los representantes de Australia, Brasil, China, Francia y Polonia, con el fin de que investigaran los acontecimientos relacionados con España para que se pudiera adoptar una decisión concreta sobre el tema.

La «cuestión española» fue estudiada por este Subcomité, así como por el Consejo de Seguridad a lo largo de 12 sesiones diferentes; debates que han sido objeto de un estudio concreto por diversos autores, y que vienen a cerrar la primera fase de discusión sobre el tema que nos ocupa. Sin duda alguna, fueron estas discusiones las más amenazantes para el régimen de Franco, pero la falta de acuerdo ante las decisiones que se debían de adoptar evitó una resolución concreta, dejando abierta la posibilidad de que cualquier miembro del Consejo de Seguridad pudiera volver a someter la cuestión a estudio.

A propuesta de cuatro delegaciones europeas y de Venezuela el asunto de las relaciones de los Miembros de las Naciones Unidas con España, pasó a formar parte de la relación de temas que debían de tratarse por la Asamblea General. Varias propuestas y enmiendas al pro-

yecto de resolución que debía de adoptarse con respecto a España se fueron presentando, entre las que se encontraban las de Chile, Guatemala, Panamá, México y Venezuela. Unos largos debates se produjeron desde el día 2 al 12 de diciembre y el resultado final de las mismas fue la resolución 39 (I), cuyo texto es suficientemente conocido, y que supondrá la primera condena internacional al régimen de Franco. Esta propuesta fue aprobada por 34 votos a favor (entre los que se encontraban Bolivia, Chile, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela), seis en contra (significativamente todos de Iberoamérica: Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador y Perú) y 13 abstenciones (Colombia, Cuba y Honduras).

La respuesta a la resolución aprobada fue diferente según el grado de relación que tenían los diferentes Estados con España. En lo que respecta a los Estados iberoamericanos, los datos de los que disponemos fueron los siguientes: el Gobierno salvadoreño llamó a su representante acreditado en Madrid. La República Dominicana indicó que estudiaría la resolución y comunicaría al secretario general la decisión adoptada; Argentina se limitó a acusar recibo de la comunicación. Existían 19 Estados que no tenían representantes acreditados en Madrid, entre los que se encontraban los de Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú. Por último, otros 30 Estados no tenían relaciones diplomáticas en el momento de adoptarse la medida, entre los que se encontraban Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Venezuela.

El aislamiento diplomático al régimen español se rompió ostensiblemente por el Gobierno de Argentina, tal y como hemos visto anteriormente, al nombrar a un nuevo embajador en enero de 1947. No obstante, el 23 de septiembre de 1947 la Asamblea General volvió a ocuparse de la «cuestión española», remitiendo a su Primera Comisión el tema con objeto de que se estudiaran proyectos de resoluciones y enmiendas. El 12 de noviembre esta Comisión aprobó un proyecto de resolución conjunta que fue presentado a la Asamblea General. El 17 de noviembre la Asamblea aprobó la resolución 114 (II), por la que se adoptó una decisión lo suficientemente abierta que dio lugar a diversas interpretaciones por parte de los miembros de la Organización. Esta resolución fue aprobada por 36 votos (Cuba, Chile, Honduras, Nicaragua, entre los Estados iberoamericanos), contra 5 (Argentina, Costa

Rica, República Dominicana, Perú y El Salvador) y 12 abstenciones (Bolivia, Colombia y Ecuador).

En 1948 el representante polaco volvió a pedir la incorporación del tema en la tercera sesión ordinaria, tras una larga discusión que se extendió hasta mayo de 1949. La Asamblea General en su sesión 241 del 16 de mayo rechazó el proyecto de resolución de Polonia por 40 votos en contra, 6 a favor y 7 abstenciones. Por último, la «cuestión española» no se incluyó en la cuarta sesión de la Asamblea General. En esta situación, en la que el tema español pareció reducir su protagonismo en los debates celebrados en la ONU, se produjo un hecho significativo, como fue la invitación, en enero de 1949, para que España tomara parte en la Conferencia Internacional de Pesquerías celebrada en Washington.

En 1950 el delegado de la República Dominicana, apoyado por los del Perú y El Salvador, presentó un proyecto de resolución en el que se solicitaba la derogación de la aprobada en diciembre de 1946. El proyecto fue examinado por la Comisión Política en su XXV sesión. Las discusiones fueron continuas entre los que consideraban que este proyecto era una tentativa para rehabilitar al régimen de Franco, mientras que los que lo apoyaban indicaban que la derogación de la condena significaba sencillamente la confirmación del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. La actitud de ciertos Estados iberoamericanos, y en especial el cambio de posición de Estados Unidos, hicieron que el proyecto fuera aprobado por 38 votos a favor, 10 en contra y 12 abstenciones. El 4 de noviembre la Asamblea General adoptaba la resolución 386 (V) por la cual se revocaba la recomendación del retiro de embajadores y ministros acreditados en Madrid y la que impedía que España fuera miembro de los organismos internacionales establecidos por la ONU o vinculados con ella. Los votos a favor fueron 38 (entre los que se encontraban los de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador y Venezuela), 10 en contra (Guatemala, México y Uruguay) y 12 abstenciones (Cuba).

El triunfo conseguido por el régimen de Franco con respecto a las condenas internacionales que se habían aprobado en la ONU se completaría posteriormente con la firma del Concordato con la Santa Sede y los Pactos económico-militares con Estados Unidos. Desde el mes de

mayo de 1951 España comenzó a incorporarse en las organizaciones internacionales, siendo la Organización Mundial de la Salud la primera que aceptó al régimen, aunque a ello se opusiera el delegado mexicano y se abstuviera el de Uruguay. No obstante, aunque aún quedaba un tema abierto, como era el del ingreso en Naciones Unidas, el ministro español Martín Artajo se mostraba muy satisfecho de lo conseguido; así lo expresó en las Cortes el 14 de diciembre, gracias en gran parte a la

> [...] admirable comunidad de naciones formada en torno a España por los países de su estirpe ibera, y su amistad con el concierto de los pueblos árabes; hermandad la ibero-americana y amistad la hispano-árabe que salen tan reforzadas de esta prueba de años, que convierten a estos dos mundos en las dos alas de España, y que ella aprecia tanto, que da por bueno todo lo sufrido por ese solo regalo.

A lo largo de todo este proceso, la actitud de los Estados iberoamericanos con respecto a la «cuestión española» puede dividirse en dos grupos. Por un lado, la de aquellos que consideraban al régimen español un peligro para la paz y la seguridad internacionales, además de un factor desetabilizador en el desarrollo de la labor de la ONU; en este sentido, las declaraciones y propuestas de los delegados mexicanos, así como los de Guatemala, pueden ser representativos, siendo abandonados progresivamente por otros Estados como Chile, Panamá, Paraguay o Uruguay. Por otro lado, estaba la postura de aquellos que estimaban que la ONU no tenía competencias para intervenir en los asuntos de política interior y que el régimen español no era ninguna amenaza para la paz mundial; los delegados de Argentina, Colombia, El Salvador o Perú lo fueron manifestando así en diferentes intervenciones, aumentando paulatinamente el número de delegados iberoamericanos que fueron apoyando estas propuestas, gracias, sobre todo, al cambio de clima internacional, la actitud de Estados Unidos y la política española en el continente americano.

En septiembre de 1955 se iniciaron los debates en la Comisión Política con respecto a la admisión de nuevos miembros. Tras un compromiso entre las grandes potencias, la Asamblea General aprobó una resolución en la cual pedía al Consejo de Seguridad que examinara las solicitudes presentadas por 18 países para el ingreso en la Organización. El 14 de diciembre el Consejo aceptaba la admisión de 16 Esta-

dos, entre los que se encontraba España. Por fin, la resolución 995 (X) de la Asamblea General admitió a España y a las otras 15 naciones. Esta resolución contó con la aprobación de 55 Estados, 2 abstenciones, entre las que se encontraba la de México, y ningún voto en contra. Tal y como señaló la prensa española, la aprobación fue considerada un gran éxito para el Régimen y especialmente fue significativo que

> [...] el embajador de los Estados Unidos y jefe de la Delegación Norteamericana en las Naciones Unidas, Henry Cabot Lodge, felicitó personalmente y en forma efusiva al observador de España, don José Sebastián de Erice.

Desde el año 1955 hasta 1975 las relaciones de España con los Estados iberoamericanos en el seno de la ONU fueron cordiales y estuvieron basadas en un espíritu de colaboración, con la excepción de México. Sin embargo, tras el asesinato del presidente del Gobierno español, Luis Carrero Blanco, se inicia un proceso de inestabilidad en la política interior española que se va a transmitir a las relaciones exteriores, poniéndose en marcha un proceso de crisis permanente que acelerará la descomposición del régimen. Este proceso se incrementó cuando en septiembre de 1975 se apruebe por el Gobierno español la condena a muerte de un grupo de militantes de organizaciones terroristas, que dio lugar a una reacción internacional antifranquista, desencadenando con ello el inicio de un nuevo período de aislamiento internacional [31].

La ONU volvió a adquirir un protagonismo especial a través de la carta que dirigió el presidente de México, Luis Echeverría, al secretario general, condenando los sucesos ocurridos en España y solicitando que ésta fuera suspendida del ejercicio de sus derechos y privilegios inherentes a su calidad de Miembro. En octubre el presidente en un discurso pronunciado en la Asamblea General llegó a decir que se reafirmaban los argumentos expresados en el mes de septiembre dado que

> se trata, ante todo, de la creación sistemática de un clima de confrontación violenta susceptible de conducir a una fricción internacional y

[31] *Vid.* Díez de Velasco, M. *et al., ONU año XX, 1946-1966,* Madrid, 1966, y Villar, F., «España y las Naciones Unidas», *ONU: Año XL,* Madrid, 1987, pp. 249-262.

poner en peligro el mantenimiento de la paz en un punto de la tierra que, por ser de interés estratégico, amenaza la seguridad mundial [32].

En esta ocasión, la petición mexicana no tuvo ningún efecto en el seno de la ONU, aunque si vino a sumarse a la serie de condenas internacionales al régimen de Franco.

Las actividades en otras organizaciones internacionales

Si la creación de organizaciones internacionales cuyo ámbito de actuación es el conjunto de la sociedad mundial es una realidad desde 1945, también lo fue desde finales de la década de los cuarenta la creación de organizaciones de carácter regional, cuyo fin es, según la Carta de Naciones Unidas en su capítulo VIII, «representar los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales».

Europa, América, Asia y África comenzaron a contar con organizaciones políticas, militares y económicas, que trataban, por lo general, de crear una solidaridad y establecer una cooperación regional que permitiese la resolución de todos aquellos problemas que pudieran surgir en el ámbito regional sobre el que tenía competencia la institución correspondiente.

A priori, el continente americano cuenta con una serie de condiciones favorables que alienta el asociacionismo interestatal. Una comunidad de origen, de lengua, de cultura, de aspiraciones y necesidades. Una tradición histórica, así como una pervivencia general del mantenimiento de la independencia estatal. Todo ello, sin duda, impulsa a la colaboración pacífica y productiva.

Frente a ello, sin embargo, aparecen factores que alientan la confrontación. Los continuos litigios territoriales, los problemas políticos nacidos de la inestablidad interna de los Gobiernos y de la falta de democracia o las diferencias económicas. A todo esto se unirá un factor desequilibrador: la presencia de Estados Unidos introduce en las relaciones americanas una doble actitud de desconfianza y de atracción frente al «gran vecino del Norte».

[32] Centro Republicano Español en México, *op. cit.*, pp. 429-430.

El asociacionismo regional, por lo tanto, se moverá entre estos dos condicionantes y tuvo su origen en el Congreso de Panamá, convocado en 1826 por Simón Bolívar, en el que se adoptará el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, que aunque nunca entró en vigor, pues tan sólo fue ratificado por la Gran Colombia, es el documento básico de la doctrina bolivariana del «panlatinoamericanismo».

La más importante de las organizaciones regionales americanas después de la II Guerra Mundial es la Organización de Estados Americanos. Esta organización tuvo su origen en la Unión Internacional de Repúblicas Americanas de 1890 y en la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, que en 1910 se denominó Unión Panamericana. La Carta fundacional de Bogotá fue elaborada de acuerdo con el Acta de Chapultepec de 6 de marzo de 1945. Aprobada el 2 de mayo de 1948, entró en vigor el 13 de diciembre de 1951, estableciéndose como objetivos básicos los siguientes: a) afianzar la paz y la seguridad del continente; b) prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros; c) organizar la acción solidaria de los Estados miembros en caso de agresión, d) procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se suciten entre ellos y e) promover por medio de la acción cooperativa su desarrollo económico, social y cultural. En 1967 un protocolo a dicha Carta amplió las funciones de la Organización en los campos económico y social [33].

La consolidación de la OEA, así como su integración en la misma de la casi totalidad de los Estados americanos, hizo que el régimen del general Franco comenzase a hacer gestiones para participar en las actividades de la misma a través de acuerdos concretos. Asimismo, las opiniones de algunos embajadores y funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores español pusieron de manifiesto la importancia de la cooperación multilateral como medio de combatir la hostilidad contra el régimen español, además de que ello pudiera servir para que España pudiera aportar experiencias técnicas adaptables a las necesidadas iberoamericanas e incrementase las relaciones económicas. En este senti-

[33] *Vid.* Cordero, J. M., *Textos Básicos de la Organización Internacional*, Madrid, 1966; Voogd, L. C. de, *La OEA y las NU*, Buenos Aires, 1956, y Plaza, G., *Siete años de evolución*, 1968-1975, Washington, 1975.

do, destacan las palabras del embajador español en Washington, José M. de Areilza, en 1958:

> La OEA como organización no ha de continuar siendo extraña a España, cuando un buen número de sus países miembros tienen Gobiernos amigos [...] Si parece que no es muy absurdo pensar, que en el futuro aumentará la labor de la OEA y por ello su influencia en grandes sectores del mundo iberoamericano, parece claro que con un enfoque a larga distancia, no debe abandonarse ni aquí en Washington ni en las capitales hispanoamericanas una paciente labor encaminada a lograr a toda costa una eficaz y perfeccionable conexión con la OEA [34].

De este modo, se inició una estrategia concreta que comenzó de una forma protocolaria y grandilocuente con la entrega por parte del ministro español de Asuntos Exteriores, Fernando M. Castiella, el 8 de octubre de 1963, de un busto de Francisco de Vitoria a la Organización americana. El 31 de octubre de 1964, se firmaba en Madrid un acuerdo entre el Instituto de Cultura Hispánica y la OEA, por el cual se establecía que el organismo español sería siempre informado de las actividades culturales que la Organización americana realizase, colaborando mutuamente en todas las acciones e iniciativas culturales que ambas realizasen. El 1 de abril de 1966, de nuevo el ministro Fernando M. Castiella asistió, invitado por la OEA, a los actos conmemorativos del LXXVI aniversario de la fundación de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas; con este motivo el ministro español entregó una estatua de Isabel la Católica para que fuera instalada en el edificio de la Organización. Tras diversas negociaciones, el 23 de mayo de 1967 se firmaba en Madrid un Acuerdo de Cooperación entre España y la OEA, que era el primero que la secretaría general de la Organización americana firmaba con un Gobierno no miembro de la misma.

Integrado por veintiún artículos, en él se especificaba que ambas partes continuarían y ampliarían «los programas actuales de adiestramiento de americanos en España», la Secretaría de la Organización recomendaría al Gobierno español «inversiones específicas en proyectos

[34] AMAE, Leg. R 5124/23. Embajador a Director General de Relaciones Culturales, 26 de abril de 1958.

que estén dentro de las prioridades de los planes nacionales de desarrollo», se convalidaban los estudios y títulos académicos de los especialistas que vinieran a España, se acordaba el fomento de la lengua y la cultura, además se adoptaban otras medidas para incrementar la cooperación entre ambas partes; por último, se nombraban representantes oficiales ante el Gobierno de Madrid y la secretaría general de la OEA [35].

Por el Decreto 2184/1972 de 18 de agosto, el Gobierno español creó la Representación Permanente en la OEA, integrando el Foro de Observadores Permanentes, que permitió un mayor acercamiento entre ambas partes. Una aproximación que comenzó a adquirir un carácter no sólo político sino también económico, a través de la concesión de créditos a las Repúblicas iberoamericanas que facilitasen su desarrollo económico.

Cooperación fortalecida durante largo tiempo y a la que se refirió el rey Juan Carlos I en su primera visita a la OEA, la primera también de un jefe de Estado español, el 2 de junio de 1976. En su discurso señaló que

> España ha mantenido siempre relaciones fraternales con cada uno y con todos los países americanos por encima de los avatares de la política. Somos, señores, un vínculo perenne, profundo y vital entre Europa y América.

Más adelante el monarca dijo que

> [...] para todos los que me escucháis tengo un mensaje de paz y amistad del pueblo español, que busca hoy con afán el equilibrio entre las ambiciones de una sociedad joven, pletórica de energía y de inquietudes, propias de toda juventud, y el necesario respeto a los valores morales de nuestra tradición que formaron nuestra raza y la hicieron capaz de realizar epopeyas que hoy día nos asombran por la inverosímil magnitud de los empeños alcanzados [36].

[35] Acuerdo de Cooperación entre España y la Organización de Estados Americanos, *Boletín Oficial del Estado*, 5 de abril de 1968.

[36] España ante el Mundo. Discursos de S. M. el Rey, 1976, Madrid, 1979, p. 28.

Se anunciaba así la tercera de las teorías en la cooperación multilateral: España como puente entre Europa y América.

Otra de las organizaciones intergubernamentales en la que existe una vinculación entre España e Iberoamérica, aunque de menor importancia y con un carácter más coyuntural, fue la Unión Latina. La idea de esta unión surgió en 1946 en la mente de Joao Neves de Fontoura, ministro de Asuntos Exteriores de Brasil, cuando observó en el seno de la Asamblea General de la ONU la pugna que se estaba desarrollando entre Oriente y Occidente. Ante esta situación señaló la necesidad de formar un bloque de países latinos para «defender lo que nosotros tenemos por costumbre denominar civilización». Esta idea fue inmediatamente recogida por el político francés y consejero del Gabinete del presidente Reynaud Pierre Cabanes, quien consiguió que el Gobierno francés aprobara un Decreto el 14 de junio de 1948 apoyando oficialmente la propuesta.

El político francés inició posteriormente una gira por aquellos Estados que podían integrar la Unión. A España llegó en octubre de 1950 y al poco tiempo se creó el Comité español formado por el conde de Godó, Miguel Mateu, Juan Sedó, Felipe Beltrán y Guel, Alfredo Sánchez Bella y Francisco Sintes. La pugna entre España y Francia por el protagonismo que ambos Estados podrían y deberían tener en la organización se manifestó desde los primeros momentos. Un documento oficial recogerá las siguientes palabras:

> La pugna entre España y Francia en el terreno hispanoamericano, abierta o subterránea, tenía que manifestarse en la realización práctica de la Unión Latina. Frente al difuso sentido latino, se encuentra el preciso sentido hispánico y naturalmente, frente a las tendencias que hoy puede sustentar una posición oficial francesa, agnósticas e indefinidas, están las diáfanas y terminantes posiciones de la España actual [37]

Tras recibir el apoyo de la mayoría de los Gobiernos invitados en octubre de 1951, se inauguró el I Congreso de la Unión Latina en Río de Janeiro. A él asistieron 26 Estados, estando la delegación española

[37] AMAE, Leg. R 3047, exp. 38, *La Unión Latina*, s. f.

formada por Juan Pablo de Lojendio, el marqués de Lozoya, Manuel Fraga y Florentino Pérez Embid. Tras numerosas discusiones en relación con los objetivos de la Unión y los medios para lograrlos, se elaboró un proyecto de Convenio Constitutivo con objeto de integrar a «todos los Estados latinoamericanos, más España, Francia, Italia y Portugal», para

> [...] promover la máxima cooperación intelectual entre los países adheridos y reforzar los vínculos espirituales y morales que los unen. Fomentar y difundir los valores de su común patrimonio cultural. Procurar el mejor conocimiento recíproco de las características, instituciones y necesidades específicas de cada uno de los pueblos latinos. Poner los valores morales y espirituales de la latinidad al servicio de las relaciones internacionales, como medio de lograr la mayor comprensión y cooperación entre los países y la prosperidad de los pueblos [38].

La interpretación que de esta reunión se hizo por parte del Gobierno español fue muy clara y precisa. Por un lado, se volvió a percibir un enfrentamiento entre los objetivos franceses y los españoles con respecto a la finalidad exacta de la Unión. Por otro lado, se resaltaba el éxito de la labor de la delegación española que había conseguido incluso que el siguiente Congreso se realizara en España. Por último, se destacaba la importancia que podía tener esta Organización en el futuro, aunque pudiera tener un efecto contrario al esperado en la «tarea unificadora de la Hispanidad», especialmente por tres razones:

> a) PODER: el hecho de que las representaciones tengan carácter oficial, presta a la Unión Latina un elemento de consideración que puede dar a esta Organización una potencia y un prestigio de considerable influjo en el campo internacional, directamente o a través de las Naciones Unidas [...].
> b) EXTENSIÓN: Los países que abarca la Unión Latina sostienen la garantía de este factor de PODER indicado. Han participado en el Congreso 26 países, que significan unos trescientos millones de almas [....].

[38] Cordero, J. M., *op. cit.*, pp. 372-386

c) ORIENTACIÓN: Merced a la intervención de España, apoyada por numerosas delegaciones, la Unión Latina ha perdido el sello de la confusión ideológica de su realización francesa para avanzar considerablemente en precisión. El fundamento «cristiano» que la declaración de principios incrusta en la «Latinidad» es una afirmación tajante, desconocida hoy día en conferencias de este tipo. Significa un valor positivo que saca a la Organización de la envoltura agnóstica que ha rodeado a las relaciones internacionales en el último siglo. De la valentía de esta afirmación —cuya gloria corresponde a España— cabe deducir el peso y significación que puede alcanzar la Unión Latina en el mundo, si los objetivos alcanzados en este Primer Congreso se consolidan y no se ofrecen al abandono [39].

El 15 de mayo de 1954 se organizaba el II Congreso de la Unión Latina en Madrid, lo que constituyó un importante éxito para el régimen español, además de la consolidación de esta Organización. La Convención, posteriormente, fue firmada y ratificada entre los años 1959 y hasta 1971 por España, Francia, Italia, Portugal, así como por todos los Estados iberoamericanos, con la excepción de Guatemala, México y Filipinas, que fue invitada a petición de la delegación española.

De esta manera, la diplomacia multilateral se convirtió también en un medio decisivo en los procesos de acercamiento o enfrentamiento entre España e Iberoamérica en la época contemporánea.

[39] AMAE, Leg. R 3047, exp. 38, *La Unión Latina*, s.f.

TERCERA PARTE

LOS RESULTADOS DE UNA ACCIÓN EXTERIOR

Capítulo I

EL BALANCE BILATERAL

Los resultados

Expuestos ampliamente los objetivos establecidos históricamente por los dirigentes españoles en su acción exterior hacia Iberoamérica, así como el apoyo o rechazo que hacia los mismos expresaron los iberoamericanos y analizados los diferentes medios pacíficos que de forma bilateral o multilateral se han utilizado por los Estados protagonistas, a lo largo de estos 139 años de relaciones, para alcanzar esas metas, estamos en condiciones, por último, de estudiar los resultados.

Unos resultados que, en nuestra opinión, sólo pueden ser interesantes para el lector, válidos para el investigador, si se distinguen en ellos los de carácter bilateral, entre España y cada uno de los 18 Estados iberoamericanos, y los multilaterales, que afectan al conjunto de la comunidad iberoamericana. En unos y en otros habrá que diferenciar también los logros, la realidad, los fracasos, los permanentes ideales o proyectos.

Comenzando con el balance bilateral, vamos a iniciar nuestro estudio con los resultados positivos. Para ello vamos a utilizar los fundamentos que nos proporcionan tanto la historia diplomática, como la historia de las relaciones internacionales.

En efecto, de todos es sabido que la historia diplomática ha tenido como objeto privilegiado de interés, el conjunto de los documentos diplomáticos por medio de los cuales los estadistas se comunicaban entre sí o con sus respectivos representantes en el extranjero. Ello dio lugar a una concepción de la historia *sub specie politicae,* en la que el protagonismo de esos dirigentes o las consecuencias de sus relaciones,

especialmente la firma de tratados o acuerdos, se convirtieron en los principales temas de estudio [1].

Las consecuencias de la I Guerra Mundial, analizadas desde una óptica diferente por parte de los historiadores, la creación de la Escuela de los Anales y los nuevos caracteres de la sociedad internacional durante la época de entreguerras, dieron lugar a un cambio historiográfico decisivo: de la historia diplomática se pasó a la historia de las relaciones internacionales. Uno de los privilegiados protagonistas de esta transformación, Pierre Renouvin, nos indica de qué manera la historia diplomática «en la que el autor se deja "sumergir por los documentos"», y en la que el historiador «sólo tenía en cuenta las relaciones entre cancillerías, y en consecuencia lo explicaba todo mediante el papel desempeñado por los estadistas», ya no era válida para comprender y explicar la vida internacional. Los acontecimientos que se produjeron en Europa y en el mundo desde 1914 pusieron de manifiesto que «las iniciativas de los estadistas quedan determinadas en gran medida por las "fuerzas profundas"» [2]. Los factores geográficos y demográficos, las fuerzas económicas, la mentalidad colectiva de las sociedades o los sentimientos nacionales, se convirtieron en las fuerzas condicionantes «que han ido formando la urdimbre de las relaciones entre grupos humanos y han determinado su carácter».

Desde esta doble perspectiva pasemos al análisis bilateral viendo, en primer lugar, los resultados efectivos.

Argentina

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Argentina desde el 9 de julio de 1859 (Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad) hasta el 21 de mayo de 1974 (Con-

[1] *Vid.* Truyol, A., *La teoría de las relaciones internacionales como sociología*, Madrid, 1973; Del Arenal, C., *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, 1984; Duroselle, J. B., «De l'histoire diplomatique a l'histoire des relations internationales», *Mélanges Pierre Renouvin*, París, 1966, y número monográfico «Vingt ans d'histoire des relations internationales», *Relations Internationales*, 41-42 (1985).

[2] Cfr. Renouvin P.-Duroselle, J. B., *Introducción a la política internacional*, Madrid, 1968.

venio Comercial y de Cooperación Económica), son 93 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, se firman cuatro, de los cuales dos son tratados de Paz, Reconocimiento y Amistad y otros dos sobre los nacionales de cada Estado.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman siete, de los cuales tres son de arbitraje, dos se refieren a los nacionales de cada Estado, uno sobre trabajo y seguridad social y, finalmente, uno de carácter cultural.

c) Desde 1923 hasta 1930, no se firma ningún tratado ni convenio.

d) Desde 1931 hasta 1938, se firman dos, el primero referido a los nacionales de cada Estado y el segundo tendrá un carácter comercial.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 80, de los cuales 38 son de carácter comercial, 11 de ellos culturales, 10 en materia de turismo y comunicaciones, siete sobre trabajo y seguridad social, seis sobre los nacionales de cada Estado, cuatro sobre aspectos financieros y en educación e intercambios técnicos y científicos.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que es durante el franquismo cuando se firman más de dos tercios del total de tratados y convenios, lo que pone de manifiesto la importancia que adquieren las relaciones entre ambos Estados durante este período. Por el contrario, durante el siglo XIX y hasta 1923 encontraremos un lento proceso de acercamiento y cooperación, que parece detenerse, a pesar de los acontecimientos que la caracterizan, en la fase comprendida entre el inicio de la dictadura de Primo de Rivera y del franquismo.

En cuanto a las materias de los tratados firmados, destaca la cuantía de los de carácter comercial, que se elevan a 39, todos ellos, a excepción de uno, firmados durante el franquismo; seguirán los de contenido cultural (12), firmados la mayoría, de igual forma, durante el franquismo; sobre los nacionales de cada Estado (11); turismo y comunicaciones (10); trabajo y seguridad social (ocho); educación e intercambios técnicos y científicos (cuatro); financieros (cuatro); arbitraje (tres) y paz, reconocimiento y amistad (dos).

Estos primeros resultados nos indican, *a priori,* un primer hecho: la importancia que tienen las relaciones hispano-argentinas sobre el conjunto de las que mantiene España con cualquier otro Estado iberoamericano. No es tan sólo por el número de los tratados suscritos entre ambas partes, sino también por eventos tales como el que fuera Buenos Aires el lugar en el que se estableció la primera embajada española en Iberoamérica, el Estado en el que durante largas décadas han vivido el mayor contingente de emigrantes españoles y, desde luego, del que la España de Franco recibió una decisiva ayuda desde 1940, pero muy especialmente entre 1946 y 1950, en pleno período de aislamiento y condenas internacionales al régimen franquista.

Unas relaciones, pues, decisivas para ambas partes, pero más especialmente para España, en las que sobresalen los aspectos económicos de las mismas, así como los contactos culturales entre ambas sociedades.

Bolivia

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Bolivia desde el 21 de julio de 1847 (Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad) hasta el 12 de septiembre de 1974 (Acuerdo sobre Transporte Aéreo Internacional Regular), son 27 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, el único tratado firmado es el ya mencionado de 21 de julio de 1847.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman cuatro, de los cuales uno volverá a ser de reconocimiento, paz y amistad y el resto de arbitraje, carácter cultural y educación e intercambios técnicos y científicos.

c) Desde 1923 hasta 1930, se firman tan sólo un tratado sobre los nacionales de cada Estado.

d) Desde 1931 hasta 1938, vuelve a firmarse uno de carácter cultural.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 20, de los cuales cuatro son de educación e intercambios técnicos y científicos; tres sobre los nacio-

nales de cada Estado; el mismo número en materia de turismo y comunicaciones, comerciales y financieros; dos de trabajo y seguridad social y, finalmente, uno de carácter cultural y de arbitraje.

El balance que nos ofrece este análisis nos vuelve a indicar, en primer lugar, que más de dos tercios del total de tratados y convenios se elaboran y firman desde 1939. Por otro lado, será desde 1875 y hasta 1922 cuando encontremos una nueva fase de cooperación entre ambos Estados, si atendemos tan sólo al número de tratados. En cuanto a las materias, se puede decir que existe un equilibrio entre los temas de los mismos. De este modo, se firman cinco tratados sobre educación; cuatro sobre los nacionales de cada Estado; tres de carácter cultural, sobre turismo y comunicaciones, así como en asuntos comerciales y financieros; y dos sobre reconocimiento, paz y amistad, arbitraje y los nacionales de cada Estado.

Las relaciones hispano-bolivianas se caracterizan, en primer lugar, por su discontinuidad histórica. Dos momentos de máximo acercamiento político sobresalen: la dictadura de Primo de Rivera y el franquismo, especialmente desde los años 1950-1951. Por otra parte, estas relaciones tienen un escaso valor económico y algo más destacado en el ámbito cultural, aunque el desconocimiento mutuo entre los respectivos pueblos sea aún una realidad.

Colombia

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Colombia desde el 30 de enero de 1881 (Tratado de Paz y Amistad) hasta el 27 de febrero de 1975 (Acta Final de las Conversaciones Comerciales prorrogando el Acuerdo Comercial y de Pagos y el Acta Final de 30 de octubre de 1972 hasta el 31 de diciembre de 1975), son 46 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Desde 1875 hasta 1922, se firman ocho, de ellos dos de carácter cultural, reconocimiento, paz y amistad, y sobre los nacionales de cada Estado y, finalmente, uno sobre arbitraje y otro en materia de educación e intercambios técnicos y científicos.

b) Desde 1923 hasta 1930, sólo se firma un tratado de arbitraje.

c) Desde 1931 hasta 1938, se firman cuatro, tres de carácter comercial y uno en materia de educación e intercambios técnicos y científicos.

d) Desde 1939 hasta 1975, se firman 33, de los cuales 10 son comerciales; ocho en materia de turismo y comunicaciones; siete en materia de educación e intercambios técnicos y científicos; tres culturales; dos sobre trabajo y seguridad social y financieros; por último, uno sobre los nacionales de cada Estado.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que más de la mitad de los tratados son suscritos durante el franquismo, destacando, de nuevo, la importancia que tiene el período comprendido entre 1876 y 1923. En cuanto a las materias, se puede señalar que hay un tema prioritario como es el comercial, sobre el que se firman 13 tratados y convenios a partir de 1936. A continuación sobresalen los de educación e intercambios técnicos y científicos (nueve); en materia de turismo y comunicaciones (ocho); de carácter cultural (cinco); sobre los nacionales de cada Estado (tres); arbitraje, financieros, reconocimiento, paz y amistad y, finalmente, sobre trabajo y seguridad social (dos).

Las relaciones hispano-colombianas tardan en formalizarse y estabilizarse, para posteriormente mantenerse en unos niveles de cooperación permanentes. Por su importancia debe recalcarse la actitud mediadora de España en el conflicto de Leticia. Las vertientes económicas y, especialmente, en materia educativa son las más destacadas en estas relaciones.

Costa Rica

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Costa Rica desde el 10 de mayo de 1850 (Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad) hasta el 14 de mayo de 1975 (Acuerdo de Asistencia Técnica, complementario del Convenio de Cooperación Social del 15 de abril de 1966 para el Desarrollo de un Programa de Formación Profesional Marítimo-Pesquero), son 21 el total de los acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, se firma el anteriormente citado de 10 de mayo de 1850 y otro de carácter cultural.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman cinco, siendo dos sobre los nacionales de cada Estado y uno de carácter cultural, otro en materia de turismo y comunicaciones y, por último, uno comercial.

c) Desde 1923 hasta 1930, se firman tres, uno de arbitraje, otro sobre los nacionales de cada Estado y, finalmente, uno en materia de educación e intercambios técnicos y científicos.

d) Desde 1931 hasta 1938, no se firma ningún tratado ni convenio.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 11, de ellos cuatro sobre educación e intercambios técnicos y científicos; dos sobre los nacionales de cada Estado y comerciales; uno de reconocimiento, paz y amistad, otro sobre trabajo y seguridad social, y, finalmente, otro de carácter cultural.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que la mitad de los tratados y convenios se firman en el último período al que nos hemos referido, siendo de nuevo los años que van de 1876 a 1922 los más sobresalientes en cuanto a resultados en materia de cooperación y, por el contrario, los comprendidos entre la II República y la Guerra Civil los que ofrecen un saldo más negativo. En lo que se refiere a las materias, destacan los acuerdos firmados sobre los nacionales de cada Estado (cinco) y en materia de educación e intercambios técnicos y científicos; de carácter cultural (tres) y comerciales (tres): dos de reconocimiento, paz y amistad y finalmente uno de arbitraje, de trabajo y seguridad social, y de turismo y comunicaciones.

Las relaciones hispano-costarricenses pueden ser calificadas de distantes y no permanentes. Si bien se iniciaron a mediados del siglo XIX, no es hasta la dictadura de Primo de Rivera cuando encontramos un mayor acercamiento entre los dos Estados, que se reducirá desde 1936. A lo largo del franquismo las relaciones se intensifican, dentro de los límites anteriormente señalados, destacando la colaboración técnica y social entre ambos Estados.

Cuba

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Cuba desde el 17 de enero de 1903 (Canje de notas sobre la previa Petición del *Agreement* para la designación de Ministros de ambos Países), hasta el 14 de diciembre de 1974 (Canje de notas sobre liquidación de la Deuda Financiera derivada del Acuerdo de 18 de diciembre de 1971 para la Liquidación del Saldo de *Modus Vivendi,* Comercial y de Pagos de 23 de octubre de 1959, durante los próximos tres años), son 66 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Desde 1875 hasta 1922, se firman dos, uno de ellos sobre los nacionales de cada Estado y otro de reconocimiento, paz y amistad.

b) Desde 1923 hasta 1930, se firman tres, uno en materia de turismo y comunicación; otro de carácter comercial y, finalmente, otro sobre los nacionales de cada Estado.

c) Desde 1931 hasta 1938, no se firma ningún tratado ni convenio.

d) Desde 1939 hasta 1975, se firman 61, de los cuales 41 son de carácter comercial; 14 financieros; cinco en turismo y comunicación y uno sobre lo nacionales de cada Estado.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que de nuevo es durante el franquismo cuando se firman prácticamente todos los tratados y convenios, destacando que 37 de ellos se firman tras el triunfo de la revolución castrista. En los períodos anteriores o no se firma ningún acuerdo o son poco representantivos. En cuanto a las materias de los acuerdos firmados, destacan considerablemente los de carácter comercial (42), seguidos por los financieros (14). A una mayor distancia se encontrarán los de turismo y comunicación (seis); nacionales de cada Estado (tres) y uno de reconocimiento, paz y amistad. Sobre el resto de los temas será significativo que no se firme ningún tratado ni convenio.

Las relaciones hispano-cubanas presentan una serie de caracteres particulares que las convierten en una de las más importantes de todo el proceso que venimos analizando. Por una parte, Cuba será el último territorio colonial español en América, que se perderá como resultado

de un conflicto bélico de transcendentales repercusiones para España. A pesar de este hecho pronto se reanudaron las relaciones, y el interés por parte de España en consolidarlas desde 1903 es constante. Ya en 1927 se decide la elevación de categoría de la legación española en embajada, se intensifican las relaciones comerciales, se establecen un gran número de consulados y, por último, se firman una larga serie de tratados de muy diversa índole.

La continuidad que se observa en estas relaciones se pone de manifiesto también cuando en 1959, tras el triunfo de la revolución dirigida por Fidel Castro, la España de Franco, a pesar de las presiones que recibió del Gobierno norteamericano, no rompió sus relaciones con La Habana. La resistencia de Franco a participar en el aislamiento internacional contra Castro se mantuvo hasta 1975. No obstante, desde 1960 esta cordialidad diplomática fue menos intensa, como consecuencia del conflicto provocado por el embajador español en enero de ese mismo año. Un distanciamiento coyuntural que se superó en los años 1973-1974, cuando el entonces ministro de Comercio español, Nemesio Fernández Cuesta, visitó al dirigente cubano, normalizándose las relaciones diplomáticas con el nombramiento de nuevos embajadores.

Las vertientes más destacadas de estas relaciones son, sin duda alguna, las comerciales y las financieras, aspectos sobre los que se firman la mayor parte de los tratados durante el franquismo. Los contactos individuales y colectivos entre los pueblos español y cubano, han sido siempre una constante a lo largo del siglo xx. Por último, no podemos dejar de sorprendernos por el hecho de que no se firme ningún tratado cultural ni educativo entre los dos Estados durante todo el período que hemos analizado en este libro.

Chile

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Chile desde el 25 de abril de 1844 (Tratado de reconocimiento, paz y amistad) hasta el 13 de octubre de 1975 (Acuerdo bilateral de consolidación de la Deuda), son 60 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, se firman dos, uno de ellos de reconocimiento, paz y amistad, y otro comercial.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman siete, cinco de ellos sobre los nacionales de cada Estado y los demás sobre reconocimiento, paz y amistad y otro comercial.

c) Desde 1923 hasta 1930, se firma un solo tratado de arbitraje.

d) Desde 1931 hasta 1938, se firman tres, dos comerciales y uno cultural.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 47, 15 de ellos de carácter financiero; 11 comerciales; cinco sobre los nacionales de cada Estado y de educación e intercambios técnicos y científicos; cuatro en materia de turismo y comunicaciones; tres culturales y sobre trabajo y seguridad social, y uno de reconocimiento, paz y amistad.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que también es durante el período 1939 a 1975 cuando se firman más de dos tercios de los tratados y convenios, siendo el período comprendido entre 1876 y 1922 el segundo más significativo en la cooperación entre los dos Estados. En cuanto a las materias, sobresalen las de carácter comercial y financiero con 15, seguidos de los nacionales de cada Estado (10); sobre educación e intercambios científicos y técnicos (cinco); de carácter cultural y en materia de turismo y comunicación (cuatro), de reconocimiento, paz y amistad y en trabajo y seguridad social (tres) y uno de arbitraje.

Las relaciones hispano-chilenas ofrecen una continuidad desde mediados del siglo XIX hasta el final del franquismo. Éstas son, en nuestra opinión, las terceras en importancia con respecto al conjunto de las que mantiene España con la comunidad iberoamericana. El hecho de que en 1927 sea elevada de categoría la legación española en Santiago de Chile, el gran número de españoles que se desplazan a este Estado, que tendrá una correspondencia chilena tras el golpe de Estado del general Pinochet o la importancia que tienen las relaciones comerciales y financieras, son ejemplos manifiestos de esta afirmación.

Las vertientes más destacadas de estas relaciones han sido las financieras, siendo Chile el Estado con el que más tratados de esta índole firman los Gobiernos españoles, seguidas de las comerciales y de

las que se ocupan de los nacionales de ambas naciones, especialmente a finales del siglo XIX y desde los años cincuenta. Por último, no podemos olvidar la estrecha cooperación que se va a mantener entre la España de Franco y la dictadura militar chilena, poniéndose de manifiesto de forma simbólica al ser el general Pinochet el único jefe de Estado iberoamericano que asista a los funerales del general Franco.

Ecuador

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Ecuador desde el 16 de febrero de 1840 (Tratado de Paz, Amistad y Reconocimiento) hasta el 14 de julio de 1975 (Convenio de Cooperación Cultural), son 38 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, se firman tres, de los cuales dos de reconocimiento, paz y amistad y uno sobre los nacionales de cada Estado.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman seis, de ellos dos de reconocimiento, paz y amistad; otros dos de carácter cultural y en materia de turismo y comunicaciones.

c) Desde 1923 hasta 1938, no se firma ningún tratado ni convenio.

d) Desde 1939 hasta 1975, se firman 29, de los cuales, siete sobre trabajo y seguridad social, seis relativos a educación e intercambios técnicos y científicos; cinco financieros; cuatro de carácter cultural; tres sobre turismo y comunicaciones; dos comerciales así como sobre los nacionales de cada Estado.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que es durante el franquismo cuando se firman más de las dos terceras partes de todos los tratados y convenios, seguido del período comprendido entre los años 1876 y 1922; por el contrario, se produce un largo intervalo de tiempo sin que se firme ninguno. En cuanto a las materias de los acuerdos, firmados destacan los de trabajo y seguridad social (siete); seguidos de los educativos y de intercambios técnicos y científicos y culturales (seis), los financieros y sobre turismo y comunicaciones (cinco); cuatro son de reconocimiento, paz y amistad, tres sobre

los nacionales de cada Estado y finalmente dos comerciales. Por el contrario, no se firma ninguno de arbitraje.

Las relaciones hispano-ecuatorianas se pueden caracterizar por su discontinuidad, especialmente en el siglo XIX, y por su limitada cooperación bilateral. A pesar de que las relaciones se restablecieron a mediados del siglo XIX, de hecho fue el segundo Estado con el que España reanudó los contactos políticos tras el proceso de independencia, no es prácticamente hasta el franquismo cuando encontremos una normalización de las mismas. No podemos subrayar ningún hecho sobresaliente en esta etapa de cooperación, siendo las vertientes laborales y educativas las más representativas y, por el contrario, las económicas una de las menos significativas.

El Salvador

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y El Salvador desde el 24 de junio de 1865 (Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad) hasta el 2 de abril de 1974 (Acuerdo de Asistencia Técnica complementario del Convenio de Cooperación Social), son 25 el total de acuerdos firmados.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, sólo se firma uno, anteriormente citado, de fecha 24 de junio de 1865.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman nueve, de ellos cinco hacen referencia a los nacionales de cada Estado; uno es de carácter cultural y los siguientes se distribuyen entre arbitraje, turismo y comunicaciones y, finalmente, uno sobre educación e intercambios técnicos y científicos.

c) Desde 1923 hasta 1930, se firman tres, de los cuales dos son de reconocimiento, paz y amistad, y uno de carácter comercial.

d) Desde 1931 hasta 1938, se firman dos, uno en materia comercial y otro cultural.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 10, de los cuales tres son sobre los nacionales de cada Estado; dos en materia de educación e intercambios técnicos y científicos, y los restantes se refieren a trabajo

y seguridad social, reconocimiento, paz y amistad, turismo y comunicaciones, comerciales y financieros.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en este caso, un mayor equilibrio entre los períodos 1875 y 1923 y el franquismo, apreciándose a su vez una mayor continuidad en la cooperación bilateral. En cuanto a las materias, destacan de forma sobresaliente los relativos a los nacionales de cada Estado (ocho) y a mayor distancia los de reconocimiento, paz y amistad (cuatro); tres de los firmados tienen un carácter comercial, así como en educación e intercambios técnicos y científicos; dos culturales y en materia de turismo y comunicaciones; y, finalmente, uno sobre arbitraje, trabajo y seguridad social y de carácter financiero.

Las relaciones hispano-salvadoreñas bien pueden caracterizarse por dos hechos. En primer lugar, por el sorprendente retraso por el que se normalizan, a pesar del temprano restablecimiento de las mismas, y, en segundo lugar, por el inmediato apoyo que el Gobierno salvadoreño, el primero en el mundo, dio a Franco y a los militares sublevados al inicio de la Guerra Civil española. La discontinuidad de las relaciones hasta el franquismo y la especial importancia que adquieren los tratados sobre los nacionales de cada Estado son las dos últimas notas que ofrece este análisis.

Guatemala

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Guatemala desde el 29 de mayo de 1863 (Paz, Amistad y Reconocimiento de Independencia) hasta el 31 de octubre de 1972 (Convenio de Cooperación Económica), son 22 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, sólo se firma el anteriormente citado de 29 de mayo de 1863.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman ocho, de los cuales cuatro referidos a los nacionales de cada Estado; dos de carácter cultural; uno de arbitraje y otro en educación e intercambios técnicos y financieros.

c) Desde 1923 hasta 1930, se firma tan sólo un tratado de carácter comercial.

d) Desde 1931 hasta 1938, sólo se firma uno de carácter cultural.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 11, de ellos tres sobre los nacionales de cada Estado; dos comerciales, sobre trabajo y seguridad social y turismo y comunicaciones, uno, finalmente, en educación e intercambios técnicos y científicos y otro cultural.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que es durante los años que comprenden 1939 y 1975 cuando se firman el mayor número de acuerdos, seguido del que comprende los años entre 1876 y 1922, siendo el resto del tiempo prácticamente inapreciable en lo que se refiere a la cooperación bilateral. En cuanto a la materia de los tratados y convenios firmados, destacan los siete en relación con los nacionales de cada Estado, así como los cuatro de carácter cultural, para a continuación resaltar los tres comerciales, dos en materia de turismo y comunicaciones, sobre trabajo y seguridad social y educación; por útlimo, uno de reconocimiento, paz y amistad, y otro de arbitraje.

Las relaciones hispano-guatemaltecas se pueden caracterizar por una continuidad pero también por la limitada cooperación entre ambos Gobiernos. Como nota destacada, puede señalarse que al mismo tiempo que Guatemala se convirtió en el segundo Estado en todo el mundo que reconoció a Franco tras el 18 de julio de 1936, fue también uno de los Estados iberoamericanos que desde 1946 se mostró más crítico con el régimen español, considerándole incluso un peligro para la sociedad internacional. Desde el inicio de la década de los cincuenta, por el contrario, y como consecuencia de los cambios que se produjeron en la política interior guatemalteca, las relaciones adquirieron un carácter cordial, aunque no intenso, en las que las vertientes social y en materia cultural, tuvieron un valor preeminente.

Honduras

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Honduras desde el 17 de noviembre de 1894 (Tratado de Paz y Amistad) hasta el 17 de octubre de 1972 (Convenio de

Cooperación Económica), son 11 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Desde 1875 hasta 1922, se firman cuatro, dos de reconocimiento, paz y amistad, uno de arbitraje y otro en materia de educación e intercambios técnicos y científicos.

b) Desde 1923 hasta 1938, no se firma ningún tratado ni convenio.

c) Desde 1939 hasta 1975, se firman siete, de ellos dos sobre los nacionales de cada Estado, y uno respectivamente en educación e intercambios técnicos y científicos, trabajo y seguridad social, cultural, comercial y en materia de turismo y comunicaciones.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica de forma relevante que es de nuevo durante el franquismo cuando la cooperación entre los dos Estados es mayor, seguida del período comprendido entre 1876 y 1922, siendo nula en los años restantes. En cuanto a las materias de los acuerdos firmados, se puede apreciar un equilibrio, ya que son dos (relativos a los nacionales de cada Estado, de reconocimiento, paz y amistad y educativos e intercambios técnicos y científicos) y uno sobre arbitraje, trabajo y seguridad social, comercial, cultural y en materia de turismo y comunicaciones, los que se firman entre ambos Estados. No se firma, por el contrario, ninguno relativo a cuestiones financieras.

Las relaciones hispano-hondureñas bien pueden calificarse de recientes, discontinuas y distantes. A pesar de que se restablecen a finales del siglo XIX, no fue hasta el franquismo cuando éstas adquieren un cierto nivel de estabilidad. De hecho se puede afirmar que es el Estado iberoamericano en el que hemos observado un menor grado de acercamiento a España. El número de tratados es muy reducido, así como los contactos de carácter político, económicos o culturales.

México

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y México desde el 28 de diciembre de 1836 (Trata-

do de Paz y Amistad) hasta el 8 de mayo de 1975 (Acta de las reuniones celebradas en Acapulco y México, los días 3 al 8 de mayo de 1975, conforme a lo previsto en el Convenio para facilitar los pagos y promover las transacciones económicas firmado entre el Banco de España y el Banco de México el 28 de mayo de 1971), son 48 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, se firman cinco, de los cuales tres son financieros y dos de reconocimiento, paz y amistad.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman ocho, de ellos tres culturales, dos sobre los nacionales de cada Estado, y uno en materias como turismo y comunicación, arbitraje, educación e intercambios técnicos y financieros.

c) Desde 1923 hasta 1930, se firman siete, de ellos cuatro culturales, dos de reconocimiento, paz y amistad y uno en materia de turismo y comunicaciones.

d) Desde 1931 hasta 1938, se firma uno cultural.

e) Desde 1939 hasta 1975, a pesar de no existir relaciones oficiales entre los dos Gobiernos, se firman 27, de los cuales 16 son comerciales, cinco culturales y financieros y uno sobre los nacionales de cada Estado.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que a pesar de la situación existente entre México y Madrid durante el franquismo, es en este período cuando más acuerdos se firman entre ambos; por el contrario, durante la II República española, momento en el que, como hemos afirmado, las relaciones bilaterales atraviesan un intenso período de acercamiento, sólo se firma un acuerdo; destacando, por último, el importante número de los mismos en los años comprendidos entre 1876 y 1922. En cuanto a las materias, son de destacar los comerciales (16), los culturales (13) y los financieros (ocho) y a mayor distancia cuatro sobre reconocimiento, paz y amistad, tres sobre los nacionales de cada Estado, dos en turismo y comunicaciones, y uno de arbitraje, en materia de educación e intercambios técnicos y financieros. No habrá, por el contrario, ninguno en materia de trabajo y seguridad social.

Las relaciones hispano-mexicanas pueden considerarse también una de las más importantes en el período estudiado. Las razones de este hecho están más en relación con el valor simbólico de las mismas, que por su cuantificación material.

En efecto, las relaciones con México fueron las primeras en el tiempo que reanude España tras el proceso de independencia. Son, al mismo tiempo, las últimas que establezca de nuevo España con la comunidad iberoamericana tras la desaparición del régimen franquista. El papel de México en la ofensiva internacional contra Franco, al mismo tiempo que en el apoyo al Gobierno republicano en el exilio, fue destacado por encima de la actitud de cualquier otro Estado en el mundo. Por otra parte, los especiales lazos de confraternización y cordialidad que se establecieron entre Madrid y México durante la II República y la Guerra Civil superaron los tradicionales niveles de afecto entre España e Iberoamérica.

Junto a estos aspectos, las relaciones bilaterales tuvieron un especial matiz económico-financiero, completado con la importancia que siempre han tenido las vertientes cultural y educativa entre ambos Estados.

Nicaragua

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Nicaragua desde el 25 de julio de 1850 (Tratado de Paz y Reconocimiento) hasta el 19 de junio de 1975 (Canje de notas constitutivo de un Protocolo Adicional al Convenio de Asistencia Técnica para la creación de un Instituto de Formación Profesional en Managua de 30 de junio de 1969), son 16 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, únicamente se firma el tratado anteriormente citado de 25 de julio de 1850.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman dos, uno de arbitraje y otro en materia de educación e intercambios técnicos y científicos.

c) Desde 1923 hasta 1930, se firma sólo uno de carácter comercial.

d) Desde 1931 hasta 1938, se firman dos de carácter cultural.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 10, de ellos cinco sobre educación e intercambios técnicos y científicos; dos sobre los nacionales de cada Estado y los restantes se reparten entre trabajo y seguridad social, cultural y comercial.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que es durante el franquismo cuando se firman más de la mitad de los tratados y convenios. En cuanto a las materias, sobresalen los educativos con seis, seguidos de los culturales con tres, dos relativos a los nacionales de cada Estado y comerciales, y uno de reconocimiento, paz y amistad, arbitraje y trabajo y seguridad social.

Las relaciones hispano-nicaragüenses se restablecen a mediados del siglo XIX, pero presentan un balance discontinuo e inestable. Las representaciones permanentes se establecieron muy tardíamente, existiendo largos períodos de distanciamiento e incluso de ruptura de relaciones, normalizándose las mismas desde el franquismo. La cooperación se desarrolló en unos niveles reducidos y especialmente en los campos cultural y educativo.

Panamá

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Panamá desde el 25 de Julio de 1912 (Convenio de Arbitraje) hasta el 12 de abril de 1972 (Acuerdo sobre Suministro de Material Didáctico por Camer-Enosa), son 15 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Desde 1875 hasta 1922, se firman tres, uno de carácter cultural, uno sobre turismo y comunicaciones, y otro de arbitraje.

b) Desde 1923 hasta 1930, se firman dos tratados, uno de arbitraje y otro en materia de educación e intercambios técnicos y científicos.

c) Desde 1931 hasta 1938, no se firma ningún tratado ni convenio.

d) Desde 1939 hasta 1975, se firman 10, de ellos tres en materia

de turismo y comunicación; dos en trabajo y seguridad social, así como sobre los nacionales de cada Estado; los restantes se reparten entre reconocimiento, paz y amistad, comercial y en materia de educación e intercambios técnicos y científicos.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que es durante el franquismo cuando se firman los dos tercios de los tratados y convenios. En cuanto a las materias, se mantiene un equilibrio en el conjunto de los acuerdos, destacando los cuatro que se firman sobre turismo y comunicaciones; dos en trabajo y seguridad social, de arbitraje, sobre los nacionales de cada Estado y en materia de educación e intercambios técnicos y científicos; finalmente, uno de reconocimiento, paz y amistad, comercial y cultural. Es de destacar que no se firma ninguno de carácter financiero.

Las relaciones hispano-panameñas son las últimas que se restablecen por parte de España tras los sucesivos procesos de independencia. El retraso en la implantación de representaciones permanentes, así como el bajo nivel que podemos observar en la cooperación bilateral, nos permiten afirmar que entre España y Panamá los contactos políticos y los intercambios bilaterales han sido unos de los más reducidos de toda la comunidad iberoamericana.

Paraguay

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Paraguay desde el 10 de septiembre de 1880 (Tratado de Paz y Amistad) hasta el 19 de julio de 1975 (Acuerdo administrativo para la aplicación de los Convenios de Seguridad Social de fechas 25 de julio de 1959 y 2 de mayo de 1972), son 40 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Desde 1875 hasta 1922, se firman cuatro: arbitraje, nacionales de cada Estado, cultural y reconocimiento, paz y amistad.

b) Desde 1923 hasta 1930, se firman dos, uno de carácter comercial y otro cultural.

c) Desde 1931 hasta 1938, se firma uno de carácter comercial.

d) Desde 1939 hasta 1975, se firman 33, de ellos 11 comerciales; seis sobre los nacionales de cada Estado; cinco sobre trabajo y seguridad social; tres en materia de educación e intercambios técnicos y científicos y culturales; dos financieros y en materia de turismo y comunicaciones, y, finalmente, uno de reconocimiento, paz y amistad.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que más de las dos terceras partes de los acuerdos se firman durante el franquismo, siendo de nuevo el período comprendido entre 1876 y 1922 cuando se desarrolla una mayor cooperación bilateral. En cuanto a las materias, observamos un número muy elevado de acuerdos comerciales (13) y a una mayor distancia los siete relativos a los nacionales de cada Estado; cinco de carácter cultural y trabajo y seguridad social respectivamente; tres en materia de educación e intercambios técnicos y científicos; dos de reconocimiento, paz y amistad, así como financieros y en turismo y comunicaciones; por último, uno de arbitraje.

Las relaciones hispano-paraguayas fueron discontinuas desde que en 1882 se normalizaron. Entre 1923 y 1930, así como durante el franquismo, fueron algo más estables y estrechas, fundamentalmente en el campo económico y financiero. La actitud mediadora española en el conflicto del Chaco puede destacarse como uno de los momentos de mayor relevancia en estas relaciones.

Perú

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Perú desde el 14 de agosto de 1879 (Tratado de Paz y Amistad) hasta el 19 de julio de 1973 (Protocolo Adicional al Acta de 1 de agosto de 1971 sobre compra de harina de pescado), son 30 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, no se firma ningún tratado.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman nueve, de los cuales tres de carácter cultural y sobre los nacionales de cada Estado; dos de reconocimiento, paz y amistad y uno en materia de educación e intercambios técnicos y científicos.

c) Desde 1923 hasta 1930, tan sólo se firma un tratado en materia cultural.

d) Desde 1931 hasta 1938, vuelve a firmarse uno de carácter cultural.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 19, de ellos ocho en materia de educación e intercambios técnicos y científicos; tres comerciales; dos sobre trabajo y seguridad social, en materia de turismo y comunicaciones y sobre los nacionales de cada Estado; finalmente, uno de carácter cultural y otro financiero.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, de nuevo, que es en el período comprendido entre 1939 y 1975 cuando se firman más de la mitad de los acuerdos, existiendo una continuidad en la cooperación bilateral en el período de 1876 hasta 1922, con casi un tercio de los acuerdos firmados. En cuanto a las materias, son de destacar las referidas a educación, con nueve; los culturales, con seis, y sobre los nacionales de cada Estado; a continuación podemos señalar los comerciales, con tres, y, con dos, sobre reconocimiento, paz y amistad, sobre trabajo y seguridad social y en materia de turismo y comunicaciones; finalmente, uno financiero. Resalta el hecho de que no se firma ningún tratado de arbitraje.

Las relaciones hispano-peruanas se vieron condicionadas por el peculiar conflicto bilateral en el que se ven inmersos los dos Estados en la segunda mitad del siglo XIX, así como por la estabilidad de las mismas desde el final de siglo. En el franquismo, sin duda, la cooperación se hizo más intensa en todos los niveles y más concretamente en los campos técnicos y culturales, especialmente desde 1945, cuando el apoyo peruano al régimen español sea uno de los más permanentes. No podemos olvidarnos como otro evento significativo la actitud mediadora del Gobierno español en el conflicto de Leticia.

República Dominicana

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y la República Dominicana desde el 18 de febrero de 1855 (Tratado de Paz, Amistad, Comercio, Navegación y Extradición) hasta el 5 de marzo de 1974 (Convenio de Cooperación Financiera), son 21 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, se firman tres de reconocimiento, paz y amistad.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman dos, uno de arbitraje y otro sobre turismo y comunicaciones.

c) Desde 1923 hasta 1930, se firma uno de carácter cultural.

d) Desde 1931 hasta 1938, solamente se firmará uno de carácter comercial.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 14, de ellos cuatro sobre los nacionales de cada Estado; dos de carácter cultural, comerciales y en materia de turismo y comunicaciones; finalmente, uno de reconocimiento, paz y amistad, otros sobre trabajo y seguridad social, financieros y en materia de educación e intercambios técnicos y científicos.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que es durante el franquismo el único período de gran intensidad en la cooperación bilateral, manteniéndose el resto de las fases en una homogeneidad continua en cuanto al nivel de la misma. Con respecto a las materias, es bastante equitativo el reparto de los temas: sobre los nacionales de cada Estado, así como de reconocimiento, paz y amistad (cuatro); culturales, comerciales y en materia de turismo y comunicaciones (tres); y uno en las restantes materias: educación e intercambios técnicos y científicos, arbitraje, trabajo y seguridad social y financiero.

En las relaciones hispano-dominicanas sobresalen dos hechos relevantes: por un lado, constituye el único territorio que tras el proceso de independencia quiso volver a estar bajo protección española; por otro lado, fue el primer territorio iberoamericano visitado por un jefe de Estado español. Completando a esta singularidad, podemos afirmar que las relaciones bilaterales se mantuvieron en unos niveles mínimos de cooperación hasta el franquismo, momento a partir del cual ésta se incrementó de forma destacada, especialmente en las vertientes sociales, culturales y técnicas.

Uruguay

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Uruguay desde el 9 de octubre de 1841 (Tratado

de Paz, Amistad, Comercio y Navegación) hasta el 29 de noviembre de 1974 (Convenio básico de Cooperación Científica y Tecnológica), son 73 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y acuerdos sería el siguiente:

a) Hasta 1875, se firman cinco, cuatro de los cuales de reconocimiento, paz y amistad, y uno sobre los nacionales de cada Estado.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman cinco, tres de ellos referidos a los nacionales de cada Estado y dos de arbitraje.

c) Desde 1923 hasta 1930, no se firma ningún tratado ni acuerdo.

d) Desde 1931 hasta 1939, se firman tres de carácter comercial.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 60, de los cuales 51 tendrán un carácter comercial; tres en materia de educación e intercambios técnicos y científicos; dos culturales y en materia de turismo y comunicaciones; finalmente, uno sobre los nacionales de cada Estado, y otro financiero.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, en primer lugar, que las tres cuartas partes de todos los acuerdos bilaterales se firman durante el franquismo, poniéndose así de manifiesto la gran intensidad de las relaciones y la cooperación entre los dos Estados, especialmente en materia económica en esta fase; produciéndose, por el contrario, una reducida colaboración en los otros períodos. En cuanto a las materias, hay un fuerte desequilibrio entre los acuerdos comerciales (54), frente al resto, que se distribuyen de esta manera: sobre los nacionales de cada Estado (cinco); reconocimiento, paz y amistad (cuatro), tres en materia de educación e intercambios técnicos y científicos: dos de arbitraje, en materia de turismo y comunicaciones y de carácter cultural; por último, uno financiero. Destacará, finalmente, el que no se firme ningún tratado sobre trabajo y seguridad social.

Las relaciones hispano-uruguayas pueden considerarse también, sin ninguna duda, unas de las más importantes de toda la comunidad iberoamericana. A pesar de las dificultades que existieron para la ratificación del tratado de restablecimiento de relaciones, la continuidad fue una nota destacada. Una continuidad exigida, en parte, por el elevado número de españoles que en ese Estado han residido tradicionalmente; por la intensidad de las relaciones comerciales (es el Estado en el que éstas tienen más relevancia) y por la larga serie de tratados y convenios

de carácter bilateral suscritos por ambos Estados. Junto a estas características, no podemos olvidar algunos datos relevantes en la historia de esta cooperación, como pueden ser el enfrentamiento entre los dos Estados en el seno de la Sociedad de Naciones por el asunto de los puestos permanentes, la actitud mediadora del Gobierno uruguayo en la Guerra Civil (la primera propuesta que se realizó) o la postura antifranquista que mostró continuamente el delegado de Uruguay en Naciones Unidas.

Venezuela

En lo que respecta al número de tratados y convenios que se firman entre España y Venezuela desde el 30 de marzo de 1845 (Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad) hasta el 14 de julio de 1974 (Canje de Notas sobre el Intercambio de Información relativo a los Otorgamientos de la Nacionalidad Española o Venezolana a los súbditos de ambos países), son 26 el total de acuerdos firmados y canjes de notas.

Según la periodización histórica que hemos realizado, el análisis de todos estos tratados y convenios sería el siguiente:

a) Hasta 1875, se firman cuatro, dos de reconocimiento, paz y amistad y otros dos sobre los nacionales de cada Estado.

b) Desde 1876 hasta 1922, se firman cuatro, repartiéndose con uno entre las siguientes materias: turismo y comunicación, arbitraje, nacionales de cada Estado y comercial.

c) Desde 1923 hasta 1930, se firma uno en materia de turismo y comunicaciones.

d) Desde 1931 hasta 1938, se firma uno de carácter comercial.

e) Desde 1939 hasta 1975, se firman 16, de ellos cuatro en materia de educación e intercambios técnicos y científicos y sobre los nacionales de cada Estado; tres en materia de turismo y comunicación, así como comerciales, y dos de carácter cultural.

El balance que nos ofrece este análisis nos indica, primeramente, que las dos terceras partes de los acuerdos firmados se suscriben durante el franquismo, siendo posteriormente el largo período que finaliza en 1922 una nueva etapa en el nivel de cooperación, para terminar reduciéndose de forma drástica hasta 1939. En cuanto a las materias, so-

bresalen los siete sobre los nacionales de cada Estado; cinco en materia de turismo y comunicación y comerciales; cuatro en materia de educación e intercambios técnicos y científicos; dos de reconocimiento, paz y amistad y culturales y, finalmente, uno de arbitraje. Es significativo que no se firme ningún tratado de carácter financiero entre ambos Estados.

Las relaciones hispano-venezolanas se iniciaron muy pronto en el tiempo, pero, en un balance general, se nos presentan discontinuas y menos intensas de lo que cabía esperar, especialmente por el importante número de españoles que tradicionalmente han escogido las tierras venezolanas para encontrar aquello que no les podía ofrecer el Estado al que pertenecían. Ésta es una razón, sin duda, del enorme alcance que tienen los tratados sobre los nacionales de cada Estado. Por último, a pesar de la primera actitud antifranquista que ofrecieron los Gobiernos venezolanos desde 1945, fue, sin embargo, en este período cuando podemos observar un mayor nivel de cooperación bilateral.

Los problemas

Analizados los resultados positivos, reales, que nos ofrece el estudio de las relaciones bilaterales, pasemos a estudiar los principales problemas que las condicionaron a lo largo de todo el período del que nos hemos ocupado en este libro. Problemas que van a estar relacionados, indiscutiblemente, con los medios que se utilizaron para alcanzar los objetivos previstos.

En primer lugar, como hemos afirmado en otras ocasiones, nos debe sorprender la inestabilidad que encontramos en el Ministerio de Estado/Asuntos Exteriores español, en lo que se refiere a la creación de una sección o departamento específico encargado de las relaciones con Iberoamérica, que, no hemos de olvidar, ha constituido siempre uno de los objetivos prioritarios de la política exterior española.

Aunque es en 1888 cuando se crea por vez primera una sección ministerial especializada en los asuntos de América, posteriormente desaparece o se integra en otras, hasta que durante la dictadura de Primo de Rivera vuelva a haber un especial interés en organizar departamentos concretos con el fin, nos dice el dictador, de pasar de las «especulaciones teóricas» al «terreno de la acción eficaz generadora de realida-

des». No es hasta el franquismo, y más específicamente desde 1966, cuando volvemos a encontrar en la estructura ministerial una Dirección General de Iberoamérica, que se mantiene en los siguientes años.

Ya tenemos, pues, un primer dato problemático que nos puede ayudar a comprender la realidad de unas peculiares relaciones. Esta singular situación fue denunciada en algunas ocasiones por los americanistas más sobresalientes e incluso por algunos políticos, dado que parecía una contradicción digna de mención. A pesar de todo, los asuntos europeos o africanos parecían ofrecer una mayor atención a los encargados de la elaboración y gestión de la política exterior española.

Si de los órganos centrales pasamos a los periféricos, el balance que de ello se puede hacer resulta también, cuando menos, sorprendente. En efecto, como hemos estado analizando tras el largo proceso negociador entre España y los 18 Estados iberoamericanos, con el fin de restablecer unas relaciones rotas por las respectivas independencias, los dirigentes españoles centraron su interés en un conjunto de no más de siete u ocho Estados, que eran realmente los que componían la comunidad iberoamericana.

Hay que esperar a la dictadura de Primo de Rivera para encontrar una actitud más decidida no sólo para ampliar el área geográfica y diplomática de la acción exterior española en Iberoamérica, sino también para consolidar y estabilizar las relaciones y Misiones ya existentes. Aun así, en 1931 sólo había tres embajadas, la de México se creó con la II República, y en ocho Estados iberoamericanos no existía representación diplomática. Hubo que esperar al inicio de la década de los cincuenta, ya en el franquismo, para encontrar una nueva acción gubernamental, global y decidida, tendente a establecer Misiones diplomáticas, más o menos numerosas, en todas y cada una de las capitales iberoamericanas, lo que se conseguiría con la excepción de México.

A esta tardía creación de un Servicio Exterior adecuado a los intereses nacionales y realista en relación con los objetivos manifestados por los dirigentes españoles, se le unieron las dificultades con las que se encontraban los ministros correspondientes para seleccionar a los diplomáticos y cónsules convenientes y necesarios, que quisieran marcharse a cumplir con sus obligaciones al continente americano.

Los testimonios en este sentido son numerosos. Así, en 1906, Martín Alonso escribía que

> [...] de todos los países extranjeros España era el peor servido por sus servicios consulares y diplomáticos en Hispanoamérica. Las legaciones que se mantenían por este país, estaban en edificios viejos que se encontraban en las capitales de Hispanoamérica; y los hombres que trabajaban en ellos no estaban mejor que los edificios [3].

El conde de Romanones llegó a decir que

> [...] el Servicio en América es considerado como un castigo. Cuando un diplomático se marcha a América, él sólo piensa en volver lo más rápidamente posible.

Por último, hemos de destacar las palabras de Francisco Agramonte, que recogen perfectamente los problemas ministeriales por encontrar los representantes españoles adecuados, que pudieran ocupar las plazas vacantes en Iberoamérica. Así, nos indica la forma en que le planteó el subsecretario, marqués de Amposta, la necesidad de que se desplazase a Guatemala para sustituir al ya anciano diplomático español que ocupaba la legación:

> Ha pedido varias veces permiso para dejar el puesto y nosotros aquí hemos hecho lo imposible para hallar un secretario que pueda ir a hacerse cargo de la Legación mientras sana o se le nombra sustituto. Pero nadie quiere ir. Hemos ofrecido el puesto con buen sueldo, categoría de encargado de Negocios y promesa de volver en cuanto pueda solucionarse el problema, y no hemos conseguido hallar uno siquiera que acepte de buen grado [4].

A este problema se le unía otro, como era el de la preparación de los miembros del Servicio Exterior español o su actitud tras ser destinados a las diferentes capitales iberoamericanas. Los testimonios en este sentido son también numerosos y, así, en algunos de ellos encontramos datos como los que nos relatan el caso del ministro plenipotenciario de España en Perú, Jaime de Ojeda, que al presentar sus cartas credenciales en Ecuador, le indicaron que hacía más de quince años

[3] Alonso, A., «España y América», *Mercurio*, 35 (1906), p. 832.
[4] Agramonte, F., *El frac a veces aprieta*, Madrid, 1955, pp. 188-189.

que no aparecía por la capital ecuatoriana ningún diplomático español. En el trabajo de Sangróniz *La expansión cultural de España en el extranjero y principalmente en Hispanoamérica,* se nos ofrecen varios ejemplos en este sentido, insistiendo el autor en que los destinos en Iberoamérica eran considerados tradicionalmente como un castigo y que los que se ofrecían voluntarios para ocuparlos, pronto recibían un destino de mejor calidad [5].

Así ocurría también con los cónsules, de los cuales Labra, en el año 1917, señaló que

> [...] de nuestro régimen consular son generales y muy desagradables las críticas. No porque nuestros cónsules sean menos capaces y más deficientes que los de la generalidad de las demás naciones europeas, sino porque el régimen es duro, su número escaso y mal distribuido y sus sueldos y sus medios de una insuficiencia palmaria [6].

Situación a la que se refiere también F. B. Pike en numerosas ocasiones en su obra ya citada [7].

Con respecto a los medios económicos, ya hemos destacado la limitación de los mismos a lo largo del período estudiado. Fue de nuevo con Primo de Rivera cuando se adopten algunas medidas concretas para la intensificación de las relaciones económicas y habrá que esperar al franquismo para encontrar un reforzamiento de las mismas. Aun así, las relaciones entre España e Iberoamérica tienen un fuerte componente económico-financiero, si nos fijamos en el hecho de que casi el 40 % de los tratados que se suscriben entre ambas partes se refieren a estas materias.

Mucho más se podía haber conseguido, sin duda, pero de nuevo un importante problema como ha sido el del reparto de competencias en la Administración económica exterior, ha imposibilitado unos mejores resultados. Por último, no debemos olvidar que el referente Eu-

[5] Sangróniz, J. A., *La expansión cultural de España en el extranjero y principalmente en Hispanoamérica*, Madrid, 1926.

[6] Zárate, R., *España y América. Proyecciones y problemas derivados de la guerra*, Madrid, 1917, p. 29.

[7] Cfr. Pike, F. B., *Hispanismo, 1898-1936. Spanish conservatives and their relations with Spanish America*, Notre Dame, 1971.

ropa para los empresarios y organismos económicos públicos ha sido más decisivo e importante que el de América en la planificación de inversiones y actividades comerciales o en la obtención de beneficios. Así se puso de manifiesto en la especial coyuntura de la I Guerra Mundial o desde la creación de la Comunidad Europea en 1957.

Nuevos problemas podrían añadirse, a nuestro entender y como valoración final. Sin duda, para el fomento de las relaciones bilaterales, hubiera sido necesario una mayor atención oficial para ese amplio conjunto de españoles que por razones económicas, fundamentalmente, se vieron obligados, desde la década de los ochenta del siglo pasado, a desplazarse a tierras americanas en búsqueda de aquello que su propio Estado no les podía garantizar. Las limitadas y coyunturales iniciativas oficiales no permitieron contar con apoyos esenciales para el logro de algunos objetivos, allí donde durante muchas décadas estos emigrantes habían sustituido la acción del Estado.

El retraso gubernamental en desarrollar una decidida política cultural en todos y cada uno de los Estados iberoamericanos no contribuyó tampoco a convertir en realidad los proyectos establecidos desde Madrid. La inexistencia de una sólida organización como las Alliances francesas restó importancia a las decididas iniciativas privadas que desde la creación de la Unión Iberoamericana en 1885 se pusieron a trabajar en España para el fomento de unos lazos histórico-culturales seculares. Cuando esas instituciones se crearon, caso del franquismo con el Instituto de Cultura Hispánica, sus actividades se centraron, además del desarrollo de una activa propaganda dirigida hacia unos intereses determinados y no equitativos, en la concesión de unas cuatro mil becas y las facilidades ofrecidas a 27.000 estudiantes iberoamericanos para que pudieran formarse en España [8].

En definitiva, resultados y problemas de unas relaciones bilaterales, que pueden servir de reflexión a todos aquellos que con responsabilidad e interés desean, y pueden, corregir errores pasados y planificar con los medios adecuados una acción exterior realista y eficaz.

[8] Borbón, A. de, *España e Iberoamérica: ayer, hoy y quizá mañana*, Madrid, 1977.

Capítulo II

EL BALANCE MULTILATERAL

Los resultados

Un estudio como el que hemos realizado a lo largo de estas páginas, en el que se estudian las relaciones entre 19 Estados soberanos e independientes, pero entre los que existen una serie de afinidades, de tradiciones comunes y de problemáticas compartidas, no puede olvidar hacer un balance multilateral, de conjunto, que nos permita obtener dos resultados inmediatos: por un lado, valorar de forma global los principios que han orientado las relaciones en esa comunidad iberoamericana, sus resultados y los obstáculos que para su consecución han existido; por otro lado, comparar el balance resultante con el que podemos encontrar en otros medios de actuación de los Estados protagonistas.

Desde nuestra perspectiva, este análisis bilateral presenta unos caracteres generales que a continuación exponemos. En primer lugar, la creación de esta comunidad iberoamericana se va desarrollando a través de un lento, y no menos complicado, proceso dividido en tres etapas: a) 1836-1854, en ella se integrarían México, Ecuador, Chile, Venezuela, Costa Rica y Nicaragua; b) 1854-1875, a esos seis Estados se incorporan otros tantos, República Dominicana, Argentina, Bolivia, Guatemala, El Salvador y Perú; c) 1875-1904, en la que a esos 12 Estados se unen Colombia, Paraguay, Uruguay, Honduras, Cuba y Panamá. España adquirirá un protagonismo central como antigua potencia colonial e impulsora de este proceso comunitario desde 1836.

Sobre esta comunidad los diferentes Gobiernos españoles actuaron de forma desigual y con medios también diversos, pero con unas pautas

que, en nuestra opinión, bien pueden ser expresadas de esta manera. Hasta 1914, a través de la aplicación de unos objetivos de conservación, a corto plazo y en muchos casos poco concretos. En el contexto de la I Guerra Mundial y desde 1923, especialmente, comenzaron a aplicarse unos objetivos de expansión, como medios y fines en sí mismos, por los cuales se pretendía tanto adquirir un liderazgo en el seno de esta comunidad, como competir con el potente panamericanismo. Tras unos resultados no muy positivos, se vuelve durante la Segunda República a una posición más conservadora y pacífica. Tras el intervalo de las guerras española y mundial, reaparecen con gran fuerza los objetivos expansivos, dinámicos, con más medios para su consecución e incluso con un proyecto definido: la creación de la Comunidad Hispánica de Naciones. Al morir Franco, en 1975, ese proyecto aún no se había convertido en realidad.

La elaboración de esos objetivos se asentaría sobre un entramado político-ideológico que vendrá en denominarse como el hispanoamericanismo. Frente al latinoamericanismo continental, el iberoamericanismo peninsular e incluso el panamericanismo de Estados Unidos, se levantó el hispanoamericanismo español, exaltador de los fundamentos comunes y raciales de los pueblos de ambas orillas del Atlántico y combativo en el logro de los retos y la superación de las dificultades.

En este contexto, encontraremos desde la perspectiva española la elaboración y puesta en práctica de tres teorías, cuyos resultados analizaremos a continuación, que se aplican con desigual balance en esta comunidad iberoamericana. Las tres con un fin preciso: convertir a España en una potencia destacada y privilegiada, con deseos más o menos públicos de adquirir el *status* de líder, en el seno de esta comunidad.

La primera de estas teorías es la que hemos venido en denominar como la teoría de la mediación en los conflictos interamericanos. En efecto, uno de los resultados de carácter multilateral más significativo fue el papel que tuvo España desde el siglo XIX en la resolución de conflictos en el continente americano. Aunque, como señalan algunos autores, este papel no ha sido destacado, sí se puede afirmar que por los datos de los que disponemos la importancia de España en este aspecto fue relevante, evitando conflictos bélicos entre algunos Estados iberoamericanos, aunque también fracasando en otras ocasiones.

Uno de los principales estudiosos de este tema, Héctor Gros, señala que las razones que explican este papel fueron la existencia de archivos y documentos históricos en España que permitían conocer el origen histórico de los problemas, así como la especial posición que tradicionalmente había tenido España, la «Madre Patria», en el continente, junto a la hermandad de raza, la comunidad de idioma y la importancia de la religión católica,

> [...] razón de más para que en España, la católica por excelencia, se fije ese tribunal de arbitraje que como en última consecuencia debe inspirar sus fallos en la doctrina de Cristo y ampararse en sus eternos postulados [1].

Los tipos de conflictos en los que España participó fueron diversos, como también lo serían los que se desarrollaron en el continente americano y que según Gros se podrían clasificar en cinco grupos: conflictos entre Estados iberoamericanos y Estados no americanos; conflictos entre Estados iberoamericanos y Estados latinoamericanos que no se habían integrado en el Imperio español; conflictos entre Estados latinoamericanos y Estados no americanos; conflictos entre territorios de colonias pertenecientes a Estados no americanos situadas en el continente; conflictos entre Estados iberoamericanos.

Haciendo un balance de la actuación española durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, se puede afirmar que fue el Estado que en más ocasiones intervino para resolver muchos de estos tipos de enfrentamientos, aunque los resultados no siempre fueron satisfactorios.

Los conflictos en los que España tuvo un papel relevante y en los que dictó laudos conciliadores fueron tres. En primer lugar, España intervino en la disputa por las islas Aves, que enfrentaba a Venezuela y los Países Bajos, y en el que la reina Isabel II dictó laudo arbitral el 30 de junio de 1865, resolviendo el contencioso. En segundo lugar, España intervino en muchos de los conflictos surgidos entre los propios Estados iberoamericanos, en alguno de los cuales obtuvo un éxito destacado.

[1] *Vid.* Gros, H., *España y la solución pacífica de los conflictos limítrofes en Hispano América*, Madrid, 1984; Urrutia, F. J., *La evolución del principio del arbitraje en América*, Madrid, 1920; y Sáez de Santamaría, A., *El arbitraje internacional en la práctica convencional española (1794-1978)*, Oviedo, 1982.

Así, el enfrentamiento entre Colombia y Venezuela por la delimitación de las fronteras hizo que el rey Alfonso XII actuara de árbitro tal y como se decidió el 14 de septiembre de 1881; a su muerte las dos partes convinieron en que fuera el Gobierno de España el que se encargara del arbitraje, dictándose el 16 de marzo de 1891 un laudo arbitral favorable a Colombia. Un nuevo conflicto territorial entre Honduras y Nicaragua en 1894 volvió a establecer que fuera el rey de España quien actuara de intermediario, dictando laudo arbitral el 23 de diciembre de 1906, que, sin embargo, no fue aceptado por Nicaragua, quien recurrió al Tribunal de la Haya.

En otros cinco contenciosos el arbitraje de España no pudo resolver el enfrentamiento entre las partes afectadas. Así, en el conflicto entre Perú y Ecuador se estableció en 1887 que de nuevo el monarca español actuara de árbitro, suspendiéndose esta labor en 1891, para reanudarse en 1904, siendo el comisario regio Ramón Menéndez Pidal, quien intervino en esta nueva etapa, aunque sin la posibilidad de llegar a un acuerdo entre las posiciones encontradas por ambas partes. En 1904 el rey de España hizo público el laudo en el nuevo enfrentamiento entre Colombia y Perú, cuyos términos no fueron aceptados por el Gobierno colombiano, transfiriendo la decisión final al Papa Pío X. Por otra parte, el rey de España no aceptó en un primer momento intervenir en el contencioso entre Colombia y Costa Rica surgido en 1880, aunque el 20 de enero de 1886 el Gobierno español aceptase actuar de árbitro, pero subordinando su decisión al cumplimiento de la sentencia en el caso entre Colombia y Venezuela; ante el retraso de la misma, el Gobierno español rechazó intervenir en el mismo. Un nuevo caso de problemas fronterizos surgió entre Colombia, Perú y Ecuador, estableciéndose el arbitraje el 15 de diciembre de 1894, pero no pudo ponerse en práctica el laudo ante la no ratificación de los convenios correspondientes. En 1898 otro conflicto surgió entre Chile y Perú, estableciéndose que fuera la reina Regente la que formulase el laudo conveniente en la disputa, pero éste no se pudo poner en práctica por la no ratificación del mismo.

Ya hemos visto anteriormente cómo esta práctica continuó en el siglo XX, especialmente durante la II República, momento en el que los nuevos dirigentes españoles decidieron, con desigual resultado, actuar en los conflictos del Chaco y Leticia.

Las dos teorías complementarias a la anterior, que presentan un importante nexo de unión con el referente Europa, podrían ser carac-

terizadas de esta forma: la teoría del liderazgo en la comunidad iberoamericana frente a Europa y la teoría de España como puente entre América y Europa. Los resultados que se pueden extraer de la aplicación de estas teorías a la acción exterior de España las analizaremos a continuación.

En efecto, una de las formas en que podemos valorar la importancia de las relaciones entre España y los Estados iberoamericanos en los 139 años que hemos estudiado, es comparar el número de tratados y acuerdos que de forma multilateral ha firmado España con estos Estados en relación con los suscritos con el resto de las naciones de la sociedad internacional.

El balance que podemos realizar lo vamos a dividir en tres partes [2]. (Véanse los cuadros 1, 2 y 3):

Cuadro n.º 1

Evolución decenal del número de tratados firmados por España con todos los Estados del mundo e Iberoamérica

Años	Tratados España-Mundo	Tratados España-Iberoamérica	% Iberoamérica
1836-1845	21	7	33,3
1846-1855	32	9	28,1
1856-1865	81	11	13,5
1866-1875	80	6	7,5
1876-1885	97	16	16,4
1886-1895	130	12	9,2
1896-1905	127	52	40,9
1906-1915	101	6	6,0
1916-1925	172	28	16,2
1926-1935	238	29	12,1
1936-1945	164	38	23,1
1946-1955	654	99	15,1
1956-1965	936	114	12,1
1966-1975	1.021	265	14,5
TOTAL	3.854	692	17,9 %

[2] Cfr. Censo de Tratados Internacionales suscritos por España, Madrid, 1976, y elaboración propia.

Cuadro n.º 2

Evolución del número de tratados firmados por España con Iberoamérica por períodos históricos

1836 - 1875	33 tratados	4,8 %
1876 - 1922	98 »	14,2 %
1923 - 1930	28 »	4,1 %
1931 - 1938	22 »	3,2 %
1939 - 1975	511 »	73,5 %

Cuadro n.º 3

Evolución del número de tratados firmados por España con los Estados iberoamericanos por materias

Tratados de reconocimiento, paz y amistad	43
Tratados de arbitraje	21
Tratados sobre los nacionales de cada Estado	91
Tratados en materia de trabajo y seguridad social	38
Tratados en materia de turismo y comunicaciones	62
Tratados de carácter cultural	75
Tratados sobre educación e intercambios técnicos y científicos	70
Tratados comerciales	221
Tratados financieros	57
Otros	14
TOTAL	692

Con los datos que nos ofrecen estos cuadros podemos afirmar que la reducida proporción, el 17,9 %, de los tratados que firma España con los Estados iberoamericanos en comparación con el conjunto de los suscritos con los del resto del mundo, pone en duda ya, si atendemos sólo a este criterio, ese privilegiado interés por este área, que debería haberse traducido en una acción más decidida y práctica. Una acción, por otro lado, que sólo se observa contundente en el franquismo y entre 1876 y 1922, que no es en conjunto significativo por el largo período de tiempo que abarca. Por último, esa acción se ha centrado privilegiadamente en el campo cultural, sobre los nacionales de cada Estado y, de forma destacada, en el ámbito comercial. Veamos más detenidamente este último aspecto.

Desde esta perspectiva, y rompiendo con la división cronológica que hemos venido realizando a lo largo de todo el trabajo, vamos a analizar brevemente las características generales de las relaciones comerciales entre España e Iberoamérica, comparándolas con las que nos ofrecen otras áreas geográficas de interés para España [3].

El primer período que vamos analizar es el que se extiende hasta el año 1875. En esta fase las características generales del comercio español se podían resumir indicando que, a pesar de su reducido papel, fue un factor dinamizador de la economía, siendo la contribución directa del comercio exterior a la tasa de crecimiento hasta los años sesenta de un 8,5 %, que aumenta en los años sucesivos a una tasa media anual del 1,4 %. La estructura básica de este comercio es en las exportaciones de un 45 % como media en alimentos, un 36 % en materias primas y un 19 % en manufacturas; en las importaciones, un 33 % en alimentos, un 20 % en materias primas y un 47 % en manufacturas.

El papel de Iberoamérica en el conjunto global del comercio exterior español en esta etapa se redujo ostensiblemente. Frente a una proporción de un 53 % sobre el total de las exportaciones y un 29,4 % de las importaciones a finales del siglo XVIII, se pasa a un 16,7 % y un 20,4 % en 1855/59 y un 24 % y un 10 %, respectivamente, en 1875/79. Tres áreas geográficas van a destacar de forma significativa: Cuba, Argentina y Puerto Rico.

El segundo período, 1875-1914, estaría definido por una fuerte desaceleración económica con respecto a la anterior etapa. Situación provocada por los cambios habidos en la estructura económica mundial y por la pérdida de competitividad de la economía española, así como por las consecuencias de los conflictos coloniales en torno a 1898 y especialmente de Cuba, la «perla de las Antillas». No hay que olvidar también las posibles consecuencias aislacionistas derivadas del abandono del patrón oro. Para intentar combatir este balance negativo, se pone en marcha la denominada «vía nacionalista del capitalismo espa-

[3] Cfr. Prados de la Escosura, L., *Comercio exterior y crecimiento económico en España, 1826-1913: tendencias a largo plazo*, Madrid, 1982; Requeijo, J., *Introducción a la balanza de pagos de España*, Madrid, 1985, e Instituto Nacional de Estadística, *Comercio Exterior de España. Números índice (1901-1956)*, Madrid, 1958, y *Comercio Exterior de España. Números índice (1963-1975)*, Madrid, 1976.

ñol», adoptándose medidas proteccionistas como serán el Real Decreto de 24 de diciembre de 1890 por el que se suspendía la base 5.ª del Arancel Figuerola. Poco tiempo después, el arancel de 1891 aumentaba considerablemente los derechos correspondientes, provocando, como consecuencia de ello, una subida general de los precios. El proteccionismo volvió a tener importancia en 1906 con un nuevo arancel.

En este contexto, también el comercio exterior redujo su importancia. Las exportaciones, en general, siguieron basándose en los alimentos de forma mayoritaria, mientras que con respecto a las importaciones se observó un cambio significativo al reducirse el papel de los alimentos y aumentar ostensiblemente el de las materias primas, que supuso en 1913 el 45 % de las mismas.

La proporción de las exportaciones dirigidas al mercado iberoamericano sufrió un brusco descenso en 1894, cuando tan sólo representaron el 19 % del total, mientras que las importaciones lo hicieron en un 8,7 %, para recuperarse posteriormente hacia 1913, cuando las primeras supongan el 21 % y las importaciones el 12,5 % del total. Sobresalen también la pérdida del papel privilegiado que había tenido Cuba en este ámbito y la mayor diversificación continental de nuestro comercio.

Entre 1914 y 1924, la economía española experimentó uno de sus momentos más expansivos, por lo menos hasta 1921-1922, como consecuencia de la I Guerra Mundial. Especialmente significativo fue el superávit de nuestra balanza comercial entre 1915 y 1919. Después de la guerra y sin haber aprovechado esta magnífica ocasión para proceder a una modernización económica tan necesaria, la economía española sufrió un duro revés, que se intenta paliar con el Arancel Cambó de 1922, uno de los más proteccionistas del mundo.

Durante este período, y como ya hemos indicado, a pesar de las peticiones que desde diferentes foros se hicieron, se perdió una gran oportunidad para incrementar significativamente nuestras relaciones con el mercado iberoamericano. La estructura de estas relaciones, pues, no cambió de forma sustancial, si bien se apreció un mayor aumento en el papel comercial de Argentina, así como de México.

En la cuarta etapa, desde 1925 a los años treinta, la economía española sigue viviendo bajo un fuerte proceso proteccionista, intervencionista y nacionalista que si, en parte, no dio lugar a cambios renovadores y competitivos en nuestra estructura económica, sí evitó que

la influencia de la crisis de 1929 y la «Gran Depresión» profundizase aún más los enormes desequilibrios internos y externos que aquella padecía.

En lo que respecta al comercio exterior, se observa que mientras los productos terminados y las materias primas suponían más de las cuatro quintas partes de las importaciones, el grueso de las exportaciones lo constituían productos alimenticios, suponiendo unos dos tercios del total. En este período, aunque con un déficit constante, observamos una mejora progresiva de la balanza comercial hasta 1930.

Iberoamérica sufre estas consecuencias, mundiales y españolas, reduciendo fuertemente su papel en la balanza comercial de España. Así, a principios de los años treinta la proporción de sus exportaciones sobre el conjunto nacional había disminuido a un 18,4 % , aumentando a un 15,9 % las importaciones. En el período 1932-1935 las exportaciones, por el contrario, se redujeron a un 9 % y las importaciones a un 7 %. La estructura por productos se mantuvo casi estable, concentrándose las ventas iberoamericanas a España en materias especializadas tales como el garbanzo mexicano, el cacao de Venezuela o el nitrato chileno. Mientras que las exportaciones españolas se centraban básicamente en productos alimenticios o ciertos artículos de lujo.

El último período, el franquismo, introduce algunos elementos de continuidad con los períodos anteriores, pero también de ruptura, que afectaron a las relaciones con Iberoamérica. Por un lado, asistimos hasta 1957/59 a la aplicación de un modelo económico autárquico, intervencionista y nacionalista, que comenzó a entrar en crisis desde 1951, pero cuyo abandono se retrasó durante un excesivo período de tiempo. Factores de índole interna, así como la coyuntura expansiva mundial y europea, provocaron uno de los virajes más decisivos de la economía española: la aprobación en el verano de 1959 del Plan de Estabilización y Liberalización Económica. Su aplicación dio lugar a un continuado proceso de crecimiento económico y de transformación industrial que se detuvo a partir de 1974, cuando se comiencen a sentir los primeros efectos de la crisis económica de 1973.

En el comercio exterior observamos un déficit permanente de la balanza comercial, especialmente significativo durante los años 1946 y 1948. En líneas generales, el déficit es creciente hasta 1957. Por otro lado, en los años posteriores comprendidos entre 1961 y 1975, las importaciones crecen con enorme rapidez, aunque tales aumentos no se

produzcan de modo uniforme. A partir de 1973, los incrementos en términos monetarios son debidos a la crisis mundial de materias primas y, especialmente, a la rápida subida del precio de los crudos. Las compensaciones que se reciben en forma de ingresos por turismo, préstamos extranjeros o remesas de divisas de los emigrantes, evitaron una profundización de los desequilibrios y ayudaron a ese desarrollismo de los años sesenta y primeros setenta.

Sin duda alguna, a pesar de la importancia que adquiere Iberoamérica desde un punto de vista comercial durante el franquismo, tal y como hemos señalado, su valor será relativo. Los datos son muy elocuentes en este sentido: en los años 1957-1958, el 11,2 % de las exportaciones españolas se dirigieron a Iberoamérica, en 1961 se habían reducido al 6,2 %, produciéndose posteriormente un notable aumento como consecuencia de las dificultades que encontraron en la Europa comunitaria los productos españoles, incrementándose al 17,4 % en 1966 y al 15,2 % en 1969; posteriormente se inicia un continuo descenso que llega hasta hoy y que pasa del 12,3 % en 1971 al 8,4 % en 1974 y al 10,1 % en el año 1975. Con respecto a las importaciones en los mismos períodos, se pasa del 11,1 % en 1957-1958, al 10%, en 1961, al 9,5 % en 1966, al 8,9 % en 1971, al 7,4 % en 1974 y, finalmente, al 8,5 % en 1975. Por el contrario, las proporciones aumentan a un ritmo casi vertiginoso en las relaciones entre España y la Comunidad Europea (en 1975, el 44,6 % de las exportaciones españolas y el 34,7 % de las importaciones proceden de esta área).

Por último, el comercio entre España e Iberoamérica en este largo período fue calificado por algún experto con una expresiva frase que lo caracterizaba: «se intercambian maquinarias por alimentos». España, en efecto, exportaba maquinaria, material de transporte y bienes de equipo, junto al siempre importante mercado de libros, todo ello especialmente dirigido a Argentina, México, Chile y Venezuela. Iberoamérica, por su parte, exportaba a España carne, maíz y petróleo, principalmente por los más destacados países productores como México y Venezuela. El progresivo acercamiento español a la Comunidad Europea, puesto ya de manifiesto desde 1962, y especialmente desde 1970, condiciona enormemente las relaciones comerciales con Iberoamérica.

Los problemas

Debemos terminar este análisis ofreciendo un panorama general de las dificultades, de los problemas en definitiva, que España ha tenido en sus relaciones con la comunidad iberoamericana para lograr ese papel de liderazgo o mediador, o para que no se haya convertido en una realidad tangible, desde nuestro punto de vista, ese privilegiado papel que pudo haber adquirido como puente entre dos continentes.

Hay, *a priori,* una primera dificultad. No se han establecido, a lo largo de estos 139 años de relaciones, los instrumentos institucionales adecuados que desde un punto de vista político (como podían haberse realizado a través de conferencias intergubernamentales o interparlamentarias), desde una perspectiva cultural (a través de un importante y sólido centro cultural iberoamericano con delegaciones en todas y cada una de las capitales iberoamericanas) o por un interés común en resolver los graves problemas económicos (por medio de un banco iberoamericano, por ejemplo), hubieran podido instituir y consolidar profundamente ese proyecto de comunidad iberoamericana que con diferentes nombres o estructuras se ha ido propugnando desde principios del siglo xx hasta la actualidad, en España o en América.

Por otro lado, algunos de los intentos que por parte española se han hecho para superar esa fase retórica e idealista han chocado con otra corriente más poderosa y permanente, como ha sido la del panamericanismo defendido desde Washington y que ha acompañado a la doctrina Monroe en más de una ocasión. España no pudo presentarse como la alternativa a Estados Unidos, ni por recursos, medios o influencia. No obstante, durante el régimen de Franco se alcanzó un pequeño triunfo, que fue la admisión de España como miembro observador en la Organización de Estados Americanos. Más no se pudo lograr, a pesar de los intentos que, como hemos visto, se realizaron durante varias décadas y en los que también hubo que luchar contra las importantes influencias de otros Estados europeos, especialmente Francia, Italia y la República Federal de Alemania, así como con los recelos de algunos dirigentes iberoamericanos, que no estaban dispuestos a sustituir la hegemonía norteamericana por la española.

No debemos olvidar tampoco que aunque España siempre ha tenido como uno de sus principales objetivos en su política exterior las

relaciones con Iberoamérica, desde principios del siglo xx su mirada ha estado principalmente dirigida a Europa, o por lo menos a esa parte del continente que los españoles solemos denominar tradicionalmente como Europa [4]. Ese objetivo ha sido el privilegiado, el más atendido, el que ha contado con más medios. En los años treinta, pero muy especialmente desde la década de los cincuenta, esa tendencia se fue fortaleciendo y llega hasta hoy mismo. Europa como medio, como alternativa, como objetivo y como necesidad; ésas serán las percepciones útiles para la mayoría de los dirigentes españoles en las relaciones internacionales. La opinión pública española también se ha visto influida por estas percepciones y así se pone de manifiesto en algunas de las encuestas de opinión que sobre el tema se han realizado recientemente [5].

Unos dirigentes, por otra parte, que se han sentido poco motivados a cruzar el Atlántico para visitar esos pueblos y ese gran contingente de españoles que allí viven y trabajan. Hay que recordar un dato muy elocuente. No es hasta el 31 de mayo de 1976 cuando, por vez primera en la historia, un jefe de Estado español visite el continente americano. En efecto, tras la restauración monárquica, el rey Juan Carlos I se desplazó a Santo Domingo, iniciando así una larga serie de viajes por todo el continente de cuya influencia se ha hablado ya extensamente y que, a falta de Cuba, ha permitido conocer a los monarcas y dirigentes españoles una realidad continental y nacional de cada uno de los Estados iberoamericanos. Por su interés, recogemos unas líneas del primer discurso de Don Juan Carlos en tierras americanas.

> No podía ser de otro modo mi entrada en América. Santo Domingo es la cuna de la civilización occidental del Nuevo Mundo y, por serlo, pisar la tierra americana, por vez primera, en esta isla, es arrancar con buen pie y empezar mi visita por el bautismo. Era justo hacerlo, con la humildad y la alegría de quien tiene la suerte de recrear un nacimiento. En muchas ocasiones se ha dicho que visitar América es revalidarse como español. Para volver a encontrar mis raíces y enten-

[4] Cfr. Pereira, J. C., «Las Dictaduras ibéricas ante la Europa de la unidad: España», en H. de la Torre (coord.), *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*, Mérida, 1991, pp. 75-100.

[5] Cfr. Centro de Investigaciones Sociológicas, *Actitudes y opiniones de los españoles ante las relaciones internacionales*, Madrid, 1987.

der, más ampliamente, la Historia de mi Patria, llevo a cabo esta peregrinación [6].

Viajes oficiales, por otra parte, de los que ya se venía hablando desde que en 1910 la infanta Isabel se desplazara a Argentina, a partir del cual todos esperaron la llegada del rey Alfonso XIII. Esta visita no se produjo y tampoco la de otros dirigentes españoles, aunque sí las de una gran mayoría de dirigentes y políticos iberoamericanos a España. Medios de contacto y de negociación, por otra parte, que como se ha demostrado continuamente han tenido importantes repercusiones en las relaciones internacionales, especialmente desde que se consolidan como cauce de actuación política en las relaciones bilaterales desde finales del siglo XIX [7].

Hacia el V Centenario

Como hemos podido analizar a lo largo de estas páginas, objetivos y medios no han dado, en nuestra opinión, los resultados que todos, desde España y las tierras iberoamericanas, hubiéramos deseado. Las razones de este hecho han sido, creemos, ampliamente explicadas. No obstante, todavía tenemos una oportunidad de lograr aquello hasta ahora no conseguido: elaborar y aplicar a las relaciones entre España y los Estados iberoamericanos unos objetivos precisos, realistas y beneficiosos para ambas partes, que deberán estar acompañados de los medios adecuados para alcanzarlos y de una planificación a corto, medio y largo plazo. El momento, e incluso la fecha precisa, sin duda, ya están fijados: el 20 de abril de 1992, día en el que la Expo 92 abrirá sus puertas a los ciudadanos de todo el mundo y muy especialmente a los iberoamericanos.

De acuerdo con los objetivos fijados desde la primera gran Exposición Universal (Londres, 1851), se trata de mostrar con estos eventos

[6] Cfr. *Viaje a América de Sus Majestades los Reyes de España. Visita a Santo Domingo y a los Estados Unidos de América*, Madrid, 1976.

[7] Cfr. Girault, R., «Voyages officiels, Opinion Publique et Relations Internationales», *Opinion Publique et Politique Extérieure*, I, Roma, 1981, pp. 473-490. Puede verse para el caso español la polémica que se desarrolló en el Congreso y en el Senado en 1920 y 1921, con motivo del anuncio de un posible viaje del rey Alfonso XIII a América.

los principales adelantos de la Humanidad, así como los medios que se han utilizado y se pueden emplear para lograr un diálogo pacífico y constructivo entre todos los hombres. Desde la Exposición de Londres hasta la actualidad se han celebrado 19 de estos magnos acontecimientos, en los que han ido participando un cada vez más numeroso grupo de Estados de todos los continentes, aunque será la Expo de Sevilla la primera que tenga, en palabras de la Oficina Internacional de Exposiciones, el carácter de «universal».

España ya había tenido anteriormente un protagonismo en la organización de estos acontecimientos, como consecuencia de la celebración en Barcelona, en 1888, de una reducida exposición mundial a la que asistieron 1,2 millones de personas.

La idea de organizar un nuevo evento de esta índole se expuso por vez primera el 31 de mayo de 1976, fecha en la que el rey Juan Carlos I sugirió el proyecto en su primera visita a Iberoamérica:

> Será tarea de la Corona española alentar esta voz de la cultura que hoy constituye el único mensaje pacificador y el único lenguaje universal. Trataré de cumplirla, y para darle asiento y logro, quisiera comunicaros un propósito que significa un comienzo de la tarea. Reanudando una noble tradición familiar y monárquica, desearía que se celebrase en España, si todos me ayudáis, la Tercera Exposición Internacional Iberoamericana. Las dos primeras, como recordaréis, se celebraron en Sevilla y en Barcelona y fueron auspiciadas por mi abuelo, el Rey Alfonso XIII. Nuestros pueblos están a punto. Pueden hacer un alarde. Tienen que hacerlo. Sólo precisan demostrar lo que son, demostrar lo que hacen. Para mí, personalmente, nada será más alentador que iniciar mi reinado con esta empresa y convertirme en patrocinador de vuestro esfuerzo y en portavoz de vuestro espíritu [8].

De inmediato el Gobierno español se propuso que la Oficina Internacional de Exposiciones aprobara la solicitud en el contexto de la celebración en 1992 del V Centenario del descubrimiento de América. Tras un largo período de negociaciones y consultas la OIE aprobó el Reglamento General de la Exposición.

[8] *Vid. Viaje a América...*

Bajo el lema «La Era de los Descubrimientos», la Expo sevillana abrirá su puertas el 20 de abril de 1992 y será clausurada el 12 de octubre, justo cinco siglos después de la llegada a América de las naves españolas. El rey Juan Carlos I convocó a todos los pueblos de la comunidad internacional a su participación en la misma el 12 de octubre de 1986, con una especial referencia a los naciones iberoamericanas.

Naciones y Estados que constituyen, de nuevo, referencias constantes en cuantos discursos o declaraciones se hacen por dirigentes o políticos de ambas orillas del Oceáno Atlántico. Incluso, la documentación oficial de la Expo señala que en ésta las relaciones entre España y América tendrán un especial protagonismo y ello servirá, entre otras cosas, para reflexionar «sobre su presencia en América, proyectando ese análisis hacia el futuro», además de mostrar una realidad de profundos e intensos contactos de la que «surge hoy la convicción de que es posible y necesaria la consolidación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones. Dar un paso de gigante en esta dirección es uno de los objetivos de España a través de su participación en la Expo 92».

¿Se podrá conseguir en 1992 este objetivo, constante y nunca realizado? ¿Se logrará una mínima formulación del mismo? ¿Asistiremos, ahora ya de una forma definitiva, a una nueva era en las relaciones entre España e Iberoamérica? Esperemos que así sea. Nosotros, modestamente, hemos querido contribuir a este anhelado objetivo con este trabajo que ha intentado poner de manifiesto los errores, las percepciones distorsionadas, las utopías, los recelos, los logros y la realidad de una larga historia que comenzó en 1836 y, así lo deseamos, terminará en 1992. Aprendamos del pasado y proyectemos el futuro.

APÉNDICES

CRONOLOGÍA

Siglo XIX

1834-20-II	Instrucciones de Martínez de la Rosa al marqués de Miraflores para que se iniciaran negociaciones con el fin de restablecer las relaciones con los Estados americanos.
1834-22-IV	Tratado de la Cuádruple Alianza.
1836-4-XII	Las Cortes aprueban el Decreto autorizando al Gobierno a firmar los tratados de paz y amistad con los Estados americanos.
1836-28-XII	Tratado de Paz y Amistad entre España y México.
1840-16-II	Tratado de Paz, Amistad y Reconocimiento entre España y Ecuador.
1844-25-IV	Tratado de Reconocimiento, Amistad y Paz entre España y Chile.
1845-30-III	Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad entre España y Venezuela.
1847-21-VII	Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad entre España y Bolivia.
1850-10-V	Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad entre España y Costa Rica.
1850-25-VII	Tratado de Paz y Reconocimiento entre España y Nicaragua.
1853-16-IX	Real Orden autorizando, con reservas, a los canarios en particular y a los peninsulares en general, a emigrar a las Repúblicas de América del Sur.
1854-27-IX	Creación de la Junta Consultiva para los negocios de Ultramar en el Ministerio de Estado.
1855-18-II	Tratado de Paz, Amistad, Comercio, Navegación y Extradición entre España y la República Dominicana.
1859-9-VII	Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad entre España y Argentina.

1861-19-V Santo Domingo vuelve a unirse a España.
1861-31-X Tratado entre España, Francia y Gran Bretaña para intervenir en México.
1862-19-II Preliminares de Paz con México.
1862-9-IV Fin de la intervención española en México.
1863-20-V Creación del Ministerio de Ultramar.
1863-29-V Tratado de Paz, Amistad y Reconocimiento de Independencia entre España y Guatemala.
1863-21-IX Nuevo Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad entre España y Argentina.
1865-27-I Tratado preliminar de Paz entre España y Perú.
1865-1-V Separación de Santo Domingo de España.
1865-24-VI Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad entre España y El Salvador.
1866-31-III Bombardeo de Valparaíso.
1866-2-V Bombardeo de El Callao.
1867-27-I Tratado preliminar de Paz entre España y Perú.
1868-X Comienza la insurrección cubana.
1870-19-VII Tratado de Paz y Reconocimiento entre España y Uruguay.
1871-11-IV Armisticio con Bolivia, Chile, Ecuador y Perú.
1878-10-II Paz de Zanjón; fin de la guerra de Cuba.
1879-14-VIII Tratado de Paz y Amistad entre España y Perú.
1880-10-IX Tratado de Paz y Amistad entre España y Paraguay.
1881-30-I Tratado de Paz y Amistad entre España y Colombia.
1885-25-I Creación de la Unión Iberoamericana.
1888-10-IX Tratado de Paz y Amistad entre España y Paraguay.
1888-25-IX Creación en el Ministerio de Estado de la primera sección dedicada a temas americanos «Política con América».
1891-11-VII Se encarga a los miembros del Servicio Exterior español en América y África que adopten los procedimientos adecuados que permitan conocer la situación de los emigrantes españoles.
1892-12-X Celebración del IV Centenario del Descubrimiento de América. Organización de diversos congresos americanistas.
1894-17-XI Tratado de Paz y Amistad entre España y Honduras.
1895-24-II Martí desembarca en Cuba; comienza la guerra de Independencia.
1897-23-XI Se inician las presiones norteamericanas sobre España.
1898-15-II Voladura del *Maine*.
1898-18-IV Ultimátum norteamericano. Inicio de la guerra contra España.
1898-1-V Derrota española en Cavite.
1898-3-VII Derrota española en Santiago.

1898-10-XII Tratado de paz entre España y Estados Unidos.
1899-25-IV Supresión del Ministerio de Ultramar

Siglo xx

1900-27-IV Ley Orgánica para las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes del Ministerio de Estado.
1900-10-XI Inicio de las sesiones del Congreso Social y Económico Hispano-Americano.
1901-XI Creación del Banco Hispano-Americano y del Banco de Vizcaya.
1903-17-I Canje de notas sobre la previa petición del *agreement* para la designación de ministros en España y Cuba.
1904-10-V Inicio de las relaciones entre España y Panamá.
1909-3-VII Viaje de Rafael Altamira a Iberoamérica.
1909-6-IX Primer Congreso Nacional de la Emigración.
1910-VII Viaje de Adolfo Posada a Iberoamérica.
1917-VII Creación de la primera embajada española en Iberoamérica: Buenos Aires.
1918-VI El Gobierno español decide declarar el 12 de Octubre Fiesta Nacional («Fiesta de la Raza»).
1921-17-XI Creación de la Oficina de Relaciones Culturales en el Ministerio de Estado.
1922-30-VII Convocatoria del I Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar.
1926-22-I Inicio del vuelo del «Plus Ultra», que llegará a Buenos Aires el 1 de febrero.
1927-26-V Empréstito español concedido a Argentina.
1927-25-VI Creación de un registro en el Ministerio de Estado para inscribir las Entidades, Centros y Sociedades cuya finalidad sea la de estrechar los lazos con Hispano-América.
1928-6- VIII Creación del Banco de Crédito Exterior.
1929-9-V Inauguración de la Exposición Iberoamericana de Sevilla.
1931-V Elevación a la categoría de embajada de las legaciones de España y México.
1936-8-XI Primer reconocimiento en el mundo al Gobierno de Franco por parte de dos Estados iberoamericanos: Guatemala y El Salvador.
1937-28-X Creación del Museo y Biblioteca de Indias.
1938-30-I Creación del Ministerio de Asuntos Exteriores español.

1940-2-XI	Creación del Consejo de la Hispanidad.
1944-15-VII	Inauguración del Museo de América.
1944-9-XI	Se crea la Dirección de América en el Ministerio de Asuntos Exteriores.
1945-10-I	Se reúnen en México las Cortes de la República española.
1945-6-III	Acta de Chapultepec.
1945-31-XII	Creación del Instituto de Cultura Hispánica.
1946-13-XII	Condena de la ONU al régimen de Franco.
1948-9-IV	Protocolo Franco-Perón.
1948-2-V	Carta de Bogotá por la que se crea la OEA.
1949-VI	Creación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
1955-14-XII	Ingreso de España en la ONU.
1955-26-XII	Creación en España de la Escuela de Funcionarios Internacionales del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional.
1956-18-VI	Creación del Instituto Español de Emigración.
1964- 31-X	Firma de un acuerdo entre el Instituto de Cultura Hispánica y la OEA para el establecimiento de relaciones y acuerdos entre las dos instituciones.
1967-23-V	Acuerdo entre España y la OEA.
1975-22-XI	Comienzo del reinado de Juan Carlos I.
1976-31-V	Primera visita a Iberoamérica de un jefe de Estado español.
1976-2-VI	Visita del rey Juan Carlos I a la OEA.
1977-27-VIII	Creación del Centro Iberoamericano de Cooperación.
1992-20-IV	Inauguración oficial de la Expo 92 de Sevilla.

BIBLIOGRAFÍA COMENTADA

Varias son las obras que se pueden consultar de Rafael Altamira, profesor de la Universidad de Oviedo, uno de los americanistas españoles más preocupados por fomentar y estrechar las relaciones entre España e Iberoamérica. Entre ellas destacan *España en América* (1908), *España y el Programa Americanista* (1917), *Cómo concibo yo la finalidad del hispanoamericanismo* (1927) e *Ideas de una política actual hispanoamericana* (1934).

Puede sorprender a cualquier lector la amplia bibliografía sobre política exterior española y relaciones internacionales de Jerónimo Becker, historiador y archivero del Ministerio de Estado. Sobre América en su conjunto hemos recopilado siete obras entre las que cabe citar dos: *Historia política y diplomática desde la independencia de EE.UU. hasta nuestros días (1776-1895)*, Madrid, 1897, y *La independencia de América (su reconocimiento por España)*, Madrid, 1922. De carácter general, debe consultarse su *Historia de las relaciones exteriores de España durante el siglo XIX*, Madrid, 1924.

La publicación en Madrid en 1955 del trabajo del profesor Jorge Castel, titulado *El restablecimiento de las relaciones entre España y las Repúblicas Hispanoamericanas (1836-1904)*, puede considerarse un hito importante, pues constituye un documentado trabajo, aunque incompleto, de todo el proceso de reconocimiento diplomático. Incluye en un apéndice los textos de los diferentes tratados.

En 1976 la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores publicó un trabajo esperado, el *Censo de Tratados Internacionales suscritos por España*, desde el 16 de septiembre de 1125 hasta el 21 de octubre de 1975. En dos volúmenes se recogen informatizados todos los tratados de carácter bilateral y multilateral suscritos en España en este largo período, constituyendo así una fuente de primer orden para todos aquellos que se quieran acercar al estudio de las cuestiones internacionales.

De la serie de trabajos que sobre la historia diplomática o de las relaciones internacionales de América se han escrito, destacaríamos uno, el realizado por los profesores Davis, Harold Eugene, Finan, John J. y Peck, F. Taylor, que lleva por título *Latin American Diplomatic History*, Baton Rouge y Londres, 1977. Obra equilibrada, bien escrita, que ofrece un amplio panorama diplomático nacional y continental.

Una de las últimas investigaciones que abordan de forma parcial las relaciones entre España e Iberoamérica es la que ha publicado Silvia Enrich, titulada *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985)*, Madrid, 1989. Un trabajo interesante, algo desordenado en su presentación, que debe ser leído con una cierta tranquilidad.

El conocimiento de uno de los medios fundamentales en las relaciones entre los Estados, como es el de la diplomacia, a través de los Ministerios de Estado o Relaciones Exteriores, se puede hacer en España por el trabajo de Fernández Espeso, C., y Martínez Cardos, J., *Primera Secretaría de Estado-Ministerio de Estado. Disposiciones Orgánicas (1705-1936)*, publicado en Madrid en 1972. Un detallado estudio que se detiene en 1936 y que va a ser continuado por nosotros dentro de un proyecto de investigación que en la actualidad estamos desarrollando en la Escuela Diplomática.

Como hemos podido comprobar, una de las facetas más interesantes de las relaciones entre España e Iberoamérica es la que nos ofrece la mediación de los Gobiernos españoles en los conflictos americanos. A este tema dedica su libro Gros, Héctor, *España y la solución pacífica de los conflictos limítrofes en Hispano América*, Madrid, 1984.

La figura de Labra, Rafael María, destacó por ser uno de los primeros americanistas españoles. Patrocinó Congresos y reuniones iberoamericanas, fue miembro del Senado, desde donde pronunció importantes discursos sobre este tema, y publicó trabajos tales como *Los españoles contemporáneos de América*, Madrid, 1916, o con un carácter más general, *La orientación internacional de España*, Madrid, 1910.

De consulta obligada es la obra de Maeztu, Ramiro, *Defensa de la Hispanidad*, publicada en Madrid, 1934. Utilizando como eje el término y la idea de «Hispanidad», irá desarrollando todo un entramado teórico de carácter conservador y católico sobre el hispanoamericanismo, que tendrá una enorme influencia posterior.

Uno de los trabajos de conjunto más útiles sobre estos temas es el publicado por el ministro de Asuntos Exteriores español, Martín Artajo, Alberto, titulado *Hacia la Comunidad Hispánica de Naciones*, Madrid, 1956. Recopilación de sus discursos entre 1945 y 1955, que nos permite observar, a través de un desarrollo cronológico, la evolución de este proyecto integrador de la España de Franco.

Una buena y madurada síntesis sobre el hispanoamericanismo es la que nos ofrece el profesor Mainer, José Carlos, en un artículo que lleva por título «Un capítulo regeneracionista: el hispanoamericanismo (1892-1923)», publicado en el libro *De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo, VII Coloquio de Pau*, Madrid, 1977, pp. 149-203.

Las características y peculiaridades de las relaciones hispano-mexicanas no sólo afectarán a ambos Estados, sino también al conjunto de Iberoamérica. Por ello es inexcusable la consulta del libro *México y la República española. Antología de documentos, 1931-1977*, publicado en México en 1978.

Uno de los primeros trabajos sobre la política exterior hacia Iberoamérica de Primo de Rivera fue el publicado por Pereira, Juan Carlos, «Primo de Rivera y la diplomacia española en Hispanoamérica: el instrumento de un objetivo», publicado en *Quinto Centenario*, 10 (1986), pp. 131-156.

El trabajo de Pike, Frederick B., *Hispanismo, 1898-1936. Spanish conservatives and liberals and their relations with Spanish America*, Notre Dame (Indiana), 1971, es, sin duda, de obligada consulta, aunque sus planteamientos sean discutibles. Supone, por otra parte, un gran esfuerzo de interpretación del hispanoamericanismo en uno de los períodos claves para el mismo.

La cultura, como hemos visto, adquirirá una enorme importancia en el tema que nos ocupa, y por ello la obra de Rama, Carlos, *Historia de las relaciones culturales entre España y América en el siglo XIX*, México, 1982, que se puede completar con el artículo «Las relaciones culturales diplomáticas entre España y América en el siglo XIX», en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, 4 (1981), pp. 893-926, son de consulta obligada, aunque básicamente para el siglo XIX.

Son hoy todavía muy pocos los trabajos existentes sobre la diplomacia española en particular y el Servicio Exterior en general, y por ello resulta fundamental el número monográfico de la revista *Documentación Administrativa* sobre «El Servicio exterior del Estado», 205 (1985), con algunos trabajos interesantes como los realizados por Antonio Morales, Francisco Villar, Roberto Mesa o Miguel Ángel Ochoa.

El estudio más completo que sobre las relaciones económicas exteriores se ha hecho en España es el elaborado por Viñas, A., Viñuela, J., Eguidazu, F., Pulgar, C. F., y Florensa, S., que lleva por título *Política Comercial Exterior en España (1931-1975)*, Madrid, 1979. Válido, a pesar del título, para estudiar esta vertiente de las relaciones internacionales desde la dictadura de Primo de Rivera hasta el franquismo.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

Abril, Manuel, 181.
Agramonte, Francisco, 275.
Aguero Corralam, Óscar, 115.
Aguilar y Salas, Teodomiro de, 116.
Alabat Miranda, Manuel, 138.
Alcalá Galiano, Antonio, 123.
Alarcón Falconi, Ruperto, 113.
Alas, Leopoldo, 190.
Alberdi, Juan Bautista, 123.
Alberti, Rafael, 192.
Alexander Jordán, Alfredo, 125.
Alfaro Polanco, José M., 123, 131.
Alfonso XII, rey de España, 282.
Alfonso XIII, rey de España, 41, 223, 291, 292.
Alfonso, Félix S., 184.
Almodóvar (duque), 153.
Alonso, Dámaso, 192.
Alonso, Martín, 274.
Altamira, Rafael, 22, 37, 38, 65, 157, 181, 189, 190, 191.
Álvarez, Melquiades, 190.
Álvarez de Estrada y Martín de Oliva, Juan, 120.
Álvarez del Vayo, Julio, 110, 111, 225, 232.
Alzate Avendaño, Gilberto, 131.
Amadeo, Mario, 25, 70.
Amat y Torres, Francisco de, 125.
Amoedo Galarmendi, Mariano, 125.
Amposta (marqués), 275.
Andrés-Gallego, José, 18.
Antón de Luzuriaga, Claudio, 121.
Anzoategui, J.B., 70.
Aramburu, Félix, 190.
Arango Navarro, Raúl, 138.
Arberiz, Jacobo, 46.
Arburúa, Manuel, 166.
Areilza, José María de, 49, 242.
Aron, Raymond, 81.
Arosemena, Alcibiades, 138.
Arreguines, V., 64.
Astigueta, José Manuel, 123.
Austrias (dinastía), 51.
Avellano, Julio de, 135.
Avilés y Tiscar, Luis, 129.
Azcárate, Gumersindo de, 65.
Aznar y Zubigaray, Manuel, 121, 123.
Badia, Carlos, 181.
Baeza Durán, Ricardo, 43, 115.
Bailén, J.M. Cavero Goicorrotea, duque de, 118, 120, 128, 129, 135.
Balbín de Unquera, Antonio, 184.
Baraibar y Usandizaga, Germán, 131.
Baralt, Rafael María, 121.
Barnés, Domingo, 111, 137.
Barrio, F.N. del, 126.
Bassols, Narciso, 231.
Becerra, Simón, 117.
Becker, Jerónimo, 29, 34, 153.
Bedoya, Santiago F., 130.
Beigbeder, Juan, 186.
Beladiez Navarro, Emilio, 115.
Beltrán y Guel, Felipe, 244.
Beltrán y Manrique, Enrique, 120.
Benaundes, Óscar R., 130.
Bermejo, Justo, 111, 136.
Betancur, Belisario, 131.

Bilbao, Francisco, 75.
Bolívar, Simón, 62, 77, 216, 241.
Bonelly, Rafael, F., 121.
Bonilla San Martín, Abelardo, 63, 73.
Borgoño, José Manuel, 114.
Brache, Elías, 121.
Brown, Arthur W., 228.
Brunetti y Bayoso, José, 125.
Buero, J.A., 225.
Buigas y de Dalmau, José, 138.
Bullón, Alfonso, 18.
Bustamante, Guillermo, 113.
Buylla, Adolfo, 189.
Cabanes, Reynaud Pierre, 244.
Cabrero y Barrios, Ángel José, 133.
Cal, Julián de la, 181.
Calderón de la Barca, Ángel, 110.
Calzadilla Núñez, Francisco, 137.
Canalejas, José, 153.
Canella, Fernando, 190.
Canning, George, 28.
Cantillo, Alejandro del, 88.
Cañal, y Gómez Imaz, Carlos, 116, 134.
Capriles Ayaba, Carlos, 117.
Cárdenas, Lázaro, 47, 230, 231, 232.
Carrero Blanco, Luis, 48, 239.
Cartón, Antonio, 184.
Casa, Enrique C. de la, 139.
Casares Moya, Rafael de los, 138.
Castel, Jorge, 29.
Castiella, Fernando María, 49, 52, 102, 130, 169, 214, 242.
Castillo Armas, C.A., 46.
Castillo y Campos, Francisco José, 115.
Castrillo Pintado, Juan, 117.
Castro, Américo, 76.
Castro, Fidel, 52, 137, 257.
Cavañillas y Rodríguez, José María, 118.
Cea Bermúdez, Francisco, 28.
Celaya Rubí, Virgilio, 136.
Céspedes, Carlos Manuel de, 137.
Cevallos, Pedro Antonio de, 106.
Cobden-Chevalier (Tratado), 84, 144.
Cologan, Bernardo Jacinto de, 131.
Colón, Cristóbal, 195.
Colonia Silva, Alberto, 113.
Compres Pérez, Rafael, 121.
Conde, Francisco Javier, 134.
Corrochano, 198.
Creux, Carlos, 123, 134.
Cruz Conde, 198.
Cuadra, Diego Ramón de la, 118.
Cuadra, Pablo Antonio, 67, 70.
Chevalier, Michel, 75.
Chinchilla Aguilar, Rolando, 127.
Churruca y Dotres, Pablo, 130.
Dánvila, A., 123.
Dato, Eduardo, 184, 211.
Delgado, Jaime, 27.
Delgado, Lorenzo, 63, 188.
Denegri, Ramón, P., 111.
Díaz, Juan J., 134.
Díaz de Vivar, Emilio, 133.
Diez Canedo, Enrique, 123, 185.
Domenech, Emmanuel, 75.
Dominici, Porfirio, 121.
Doussinague y Teixidor, Jose María, 45, 115.
Echegaray, José, 184.
Echevarri Elorza, Julián, 115.
Echeverría, Luis, 239.
Egea, Josefina, 18.
Erice, José Sebastián de, 239.
Escobar Serrano, Héctor, 128.
Espalter, José, 229.
Espelius, Miguel, 137.
Espinosa, A.M., 76.
Estrada, Genaro, 221.
Estrada Palma, Tomás, 31.
Eza (vizconde), 211.
Fabela, Isidro, 231.
Facio Ulloa, Antonio A., 118.
Fajardo, Alberto M., 134.
Fernández Cuesta, Nemesio, 257.
Fernández de Heredia, E., 224.
Fernández Pesquero, J., 181.
Fernández Pintado, Ramiro, 133.
Fernández Sanz, Enrique, 181.
Fernández-Shaw, F.G., 62.
Fernández-Shaw Baldasano, Carlos Manuel, 133.
Fernando VII, rey de España, 27, 28.
Ferraz, Eugenio, 123.
Ferrer Segreras, Rafael, 125.
Figueroa, Hernán, 115.
Flórez, Juan José, 113.
Flórez, Luis de, 88.
Floridablanca, José Moñino, conde de, 106.
Fontoura, Joao Neves de, 244.

Fortique, Alejo, 116.
Fortún Sanjines, Federico, 125.
Fraga Iribarne, Manuel, 107, 245.
Franco Bahamonde, Francisco, 16, 46, 47, 48, 49, 53, 59, 71, 73, 99, 109, 111, 112, 115, 116, 117, 118, 119, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 134, 135, 137, 169, 170, 209, 231, 232, 234, 235, 236, 237, 240, 252, 257, 259, 261, 262, 280, 289.
Freymond, Jean F., 85.
Gabaldón y Navarro, Federico, 120-121, 138.
Gallegos, Rómulo, 185.
Ganivet, Ángel, 39, 63.
García, Fernando, 115.
García Bañón, José, 120.
García Calderón, Francisco, 70.
García Conde, Pedro, 126, 130.
García Delgado, José Luis, 156.
García Godoy, Emilio, 121.
García Kohly, Mario, 137.
García Mansilla, Daniel, 123.
García Miranda, M., 181.
García Ontiveros, Felipe, 132.
Gauna, Juan Octavio, 123.
Gay, Vicente, 181, 182.
Gaytán de Ayala y Brunet, Ramón, 137.
Gil Delgado y Olazábal, José, 115.
Giménez Arnau y Grau, José Antonio, 117, 127.
Giménez Caballero, Ernesto, 65, 133, 192.
Giménez Fernández, Manuel, 199.
Giráldez, Guillermo, 228.
Girona, Jaume, 153.
Godó (conde), 244.
Goicoechea, Antonio, 34.
Gómez, José D., 135.
Gómez de Molina y Elio, Juan, 128.
Gómez Jordana, Francisco, 99.
Gómez Jordana y Prats, Rafael, 138.
González, E., 49.
González Brabo, Luis, 114.
González de Gregorio y Arribal, José, 133.
González Posada, Adolfo, 181.
Gordón Ordax, Félix, 111, 137.
Govantes, Pedro, 184.
Grau San Martín, Ramón, 42.
Gros, Héctor, 281.
Gual, Pedro, 113.
Gullón y Gómez, Antonio, 130.
Gumucio, Juan Manuel de, 125.
Gutiérrez, Avelino, 191.
Gutiérrez de Aguerra y Bayo, Francisco, 137.
Hay-Bunau Varilla (tratado), 32.
Hay-Herrán (tratado), 32.
Hernández, M.I., 183.
Hernández Sánchez-Barba, M., 63.
Hernández Tomás, Jesús, 186.
Herrán, V., 128.
Herrera, Eduardo, 153.
Hertzog Garaizabal, Enrique, 125.
Hitler, Adolfo, 234.
Holguin, Carlos, 131.
Hughes, Charles Evans, 40.
Icaza, Jorge, 185.
Iglesias, Emiliano, 111.
Iglesias, Francisco, 228.
Iraizar y de Villar, Antonio, 137.
Irigoyen, Pedro, 130.
Isabel (infanta), 291.
Isabel II, reina de España, 57, 87, 281.
Iturralde y Orbegoso, Mariano de, 130.
Jacome Chávez, Luis, 113.
Jove, Rogelio, 190.
Jover Zamora, J.M., 33.
Juan Carlos I, rey de España, 16, 24, 53, 105, 243, 290, 292, 293.
Junco, Alfonso, 67, 70.
Juste Cestino, Joaquín, 118.
Kelman, H.L., 24.
Kobbe y Chinchilla, Fernando de, 135.
Labra, Rafael María de, 65, 153, 184, 191, 196, 276.
Laín Entralgo, Pedro, 192.
Lange, Óscar, 235.
La Orden Miracle, Ernesto, 118.
Larrea, Juan, 187.
Ledesma Ramos, Ramiro, 67.
Lema (marqués), 38.
Lemos, Carlos Alberto de, 228.
León Valencia, Guillermo, 131.
Levefre, Edwin, 138.
Limón, F., 49.
Linares, José M., 125.
Lindley López, Nicolae, 130.
Lindo, Hugo, 128.

Lodge, Henry Cabot, 239.
Lojendio, Juan Pablo de, 123, 137, 245.
López Bravo, Gregorio, 167.
López Ferrer, Luciano, 137.
López García, Pedro, 125.
López Roberts y de Mugivo, Fermín, 133.
Lozano-Salomón (tratado), 227.
Lucena, Manuel, 27.
Madariaga, Salvador de, 76, 212, 218, 219, 224, 228.
Maestro León Boletti, Juan Luis, 125.
Maeztu, Ramiro de, 39, 65, 66, 67, 123, 155, 184, 192.
Mainer, José Carlos, 64, 154.
Maluquer de Motes, Jordi, 152.
Manzanares y Herrero, Carlos, 127.
Marañón Moya, Gregorio, 123.
Marcoleta, José de 119.
Martín Artajo, Alberto, 169, 238.
Martínez de Irujo y Caro, Luis, 115.
Martínez de la Rosa, Francisco, 28, 88, 116.
Mateu, Miguel, 244.
Mencía, Armando, 228.
Méndez de Vigo y Méndez de Vigo, Santiago, 114, 137.
Mendoza Goiticoa, Carlos, 117.
Menéndez Pelayo, Marcelino, 196.
Menéndez Pidal, Ramón, 76, 282.
Merchán, Rafael, 137.
Merle, Marcel, 25, 85, 142, 201.
Merry del Val y Alzola, Alfonso, 121, 130, 132.
Mesa, Roberto, 73.
Mesquita Vera, Aníbal, 133.
Mijares, Augusto, 116.
Miraflores (marqués), 28, 126.
Molina, Felipe, 118.
Moncada, Lucas Gregorio, 136.
Mora Díaz, Martini, 137.
Morales, Francisco J., 138.
Morales Padrón, Francisco, 73, 76.
Moreno, Antonio, 18.
Moret, Segismundo, 21.
Moro Martín Montalbo, José M., 130.
Muns, J., 145.
Muñoz, Juan, 156.
Muñoz Vargas, José, 123.
Mussolini, Benito, 234.
Nadal, J., 154.
Napoleón III, emperador de Francia, 74.
Navasqués y Ruiz de Velasco, Emilio de, 123.
Neila, José Luis, 18.
Neruda, Pablo, 185.
Nicolás II, zar de Rusia, 204.
Nicolson, Harold, 83.
Niño, Antonio, 183.
Noriega, Carlos Augusto, 131.
Núñez del Río, Emilio, 118.
Núñez Morgado, Aurelio, 48, 115.
Ochoa, Miguel Ángel, 83, 105.
Ojeda, Jaime de, 275.
Ojeda y Brooke, Gonzalo de, 116.
Oliveira Cezar, Ramón, L. de, 123.
Olivié González Pumariega, Fernando, 131.
Oños de Plandolit, Manuel, 111.
Ors, Eugenio d', 65.
Ortega y Gasset, José, 181, 192.
Otín y Mesía de la Cerda, Francisco, 132.
Oyarzun Iñarra, Francisco Javier, 121.
Pacheco, Joaquín, Francisco, 125.
Pacheco Areco, Jorge, 134.
Palacios Casta, Alberto, 123.
Pando y Vaye, Jesús, 184.
Pani, Alberto, J., 110, 111.
Pardo, José, 129.
Pareja, José Manuel, 128, 129.
Paz, Octavio, 185.
Peck, F. Taylor, 36.
Pemán, José María, 192.
Pemartín, J., 65, 160.
Peraza Casaca, José Antonio, 136.
Pérez de Castro Colomera, Evaristo, 113.
Pérez de Rada, Joaquín, 115.
Pérez del Arco y Rodríguez, José, 120.
Pérez Embid, Florentino, 245.
Pérez Treviño, Manuel, 111.
Perón, Juan Domingo, 52.
Pidal, Pedro José, 118, 119.
Pike, F.B., 276.
Pinochet, Augusto, 53, 258, 259.
Pío X, papa, 282.
Pizarro, Gonzalo, 130.
Polanco Alcántara, Tomás, 117.
Posada, Adolfo, 65, 189-190, 191.
Posadas Monteros, Luis María, 134.

Potestad, Luis de, 113.
Pozuelo Apóstegui, Enrique, 118.
Prados Arrate, Jesús, 173.
Prados de la Escosura, L., 151.
Prat, José, 185.
Prebisch, Raúl, 77.
Primo de Rivera, José Antonio, 67, 68, 136.
Primo de Rivera, Miguel, 21, 39, 41, 65, 92, 94, 96, 114, 125, 160, 182, 192, 197, 198, 209, 212, 213, 214, 215, 223, 251, 253, 255, 273, 274, 276.
Puig-Dollers, Josep, 154.
Quintana, Francisco, 217.
Quintanilla, Luis, 233.
Quiñones de León, 211, 212, 216, 222.
Rahola, Federico, 155.
Rama, C.M., 183.
Ramos Rubio, Juan J., 137.
Redondo, Onésimo, 67, 68.
Renouvin, Pierre, 141, 250.
Reunión de Nueva España (marqués), 29.
Reuter, P., 202.
Reynolds, P.A., 25, 141.
Rico, Luis Carlos, 131.
Riva Agüero, J. de la, 70.
Roca de Togores, Mariano, 131.
Rocha, J.J., 225.
Rodó, José Enrique, 64, 73.
Rodríguez, R., 107.
Rodríguez Conejo, Marcial, 118.
Rodríguez de Cortázar y Pastor, Joaquín Manuel, 125.
Rodríguez Demorici, Emilio, 121.
Rodríguez Mendoza, Emilio, 114.
Rodríguez San Pedro, Faustino, 36.
Rojas Silveyra, Jorge, 123.
Romanones, (conde), 275.
Ron Viles, Evaristo, 136.
Roosevelt, Franklin Delano, 185.
Roosevelt, Theodore, 32.
Ruiz, Leonardo C., 111.
Ruiz Pérez, Guillermo, 137.
Sáenz de Heredia y de Manzanos, Ramón, 134.
Saguier, Carlos, 132.
Sáinz de Llanos, Miguel, 125, 128.
Salas Letelier, Óscar, 115.
Salazar, Antonio de Oliveira, 71.
Salmerón, Nicolás, 76.
Sánchez Bella, Alfredo, 121, 131, 172, 244.
Sánchez Cerro, Luis M., 228.
Sangróniz, J.A. de, 45, 276.
Sansón Balladares, Justino, 120.
Santana, Pedro, 121.
Sanz y Tovar, Gaspar, 120.
Sardá, 155.
Sardinha, Antonio, 66.
Sedó, Juan, 244.
Segundo Martínez, Guillermo, 128.
Sela, Aniceto, 190.
Sepúlveda, Alberto, 62.
Sepúlveda Garcés, Sergio, 115.
Serrat, Francisco de Asís, 137.
Sessé, José María, 114.
Siles, Jenaro, 125.
Silva, Fabio de, 133.
Silvela, Francisco, 35, 153.
Silvela de la Viesca y Casado, Álvaro, 136.
Sintes, Francisco, 244.
Soler Guardiola, Pablo, 123.
Soler y Puchol, Luis, 113, 130.
Solís, Protasio G., 184.
Soriano, Rafael, 134.
Soriano, Rodrigo, 115.
Sorzano González, Hernando, 131.
Stagg Jiménez, Juan Antonio, 138.
Suárez de Puga y Villegas, Enrique, 137.
Subercaseoux, Luis, 115.
Suñer y Ferrer, Tomás, 115, 130.
Taberna Latasa, Jorge, 113, 137.
Tavira, Salvador, 114.
Tejeda, Adalberto, 111.
Tello, Manuel, 184.
Terceros Banzer, Marcelo, 125.
Teus y López, Miguel, 128, 133.
Tierno Galván, Enrique, 64.
Togores, Luis, 18.
Torrijos Herrera, Moisés, 138.
Tovar, Antonio, 192.
Travesedo y Silvela, Manuel, 120.
Tries de Bes y Borrás, José M., 128.
Trigueros Alcaine, Ernesto, 128.
Tuñón de Lara, Manuel, 64.
Ugarte, Manuel, 64, 70, 185.
Ullastres, Alberto, 167.
Unamuno, Miguel de, 181, 192.
Urbina González, Francisco, 118.

Urcuyo Rodríguez, Vicente, 120
Ureña, Rafael de, 132.
Ureta, Eloy G., 130.
Uríen, César Ignacio, 123.
Urquijo y de Olano, Ignacio de, 113.
Urrutia, Francisco José de, 216.
Valdepeñas, Salvador S., 194.
Valdés Larrañaga, Manuel, 116, 121.
Valdivieso, Ignacio, 110.
Valladares y Aycinena, Luis, 127.
Valladares Rodríguez, Juan, 136.
Vallarino, Octavio A., 138.
Vallefrange, Prosper, 75.
Vallés, Enrique, 129.
Vega Belaños, Andrés, 120.
Vegas, Eugenio, 66.
Vella Barona, Rodrigo, 113.
Vergara Donoso, Germán, 115.
Vía Ventallo, Valentín, 136.
Vidal Tolosana, Mariano, 127.
Vidart, Luis, 184.
Villa, Antonio de la, 118.
Villacieros y Benito, Antonio, 113.
Viñas, Ángel, 168.
Vitoria, Francisco de, 226, 242.
Viturro Somoza, Manuel, 121.
Vivanco, M.J. de, 129.
Vizcaíno Leal, Humberto, 127.
Vizcarra, Zacarías de, 65, 66.
Walters, F.P., 209, 210.
Wilson, Thomas W., 208.
Yamuni Tabush, Miguel, 118.
Yanguas, José María, 40, 214.
Zacarías Arza, José, 133.
Zahonero, Rafael, 18.
Zayas y Beaumont, Antonio de, 123.
Zulueta, Luis de, 43, 44, 68, 220.
Zurano, Emilio, 65.

ÍNDICE TOPONÍMICO

Acapulco, 264.
África, 92, 179, 183, 206, 207, 240.
Alaska, 23.
Alemania, 34, 36, 37, 213, 219, 289.
Amazonas (río), 227.
América del Sur, 40, 221.
América Latina, 23, 71, 73, 74, 76, 145, 194.
Antillas, 22, 155.
— mar, 91.
Aranjuez, 57.
Argelia, 49.
Argentina, 16, 30, 37, 39, 46, 47, 48, 61, 122, 123, 124, 125, 133, 147, 150, 151, 162, 164, 171, 176, 177, 178, 180, 182, 190, 191, 193, 198, 205, 209, 220, 223, 226, 230, 235, 236, 237, 238, 250, 279, 285, 286, 288, 291.
Arica, 222.
Asia, 51, 88, 89, 97, 227, 240.
Asunción, 133.
Atlántico (océano), 15, 31, 49, 50, 56, 66, 69, 106, 189, 199, 280, 290, 293.
Australia, 235.
Aves (islas), 281.
Bahía Negra, 222.
Barcelona, 151, 154, 155, 162, 185, 292.
Bélgica, 75, 214.
Bogotá, 32, 158, 241.
Bolivia, 16, 30, 45, 46, 48, 61, 125, 126, 147, 150, 171, 176, 205, 209, 222, 223, 224, 225, 235, 236, 237, 252, 279.
Brasil, 37, 44, 59, 74, 88, 171, 178, 198, 213, 214, 219, 220, 223, 227, 235, 244.
Bruselas, 86.
Buenos Aires, 36, 39, 42, 65, 122, 123, 151, 157, 226, 252.
Caracas, 116, 158.
Caribe (mar), 177.
Cataluña, 154, 155, 196.
Centroamérica, 135.
Ciudad Trujillo, 172.
Colombia, 16, 31, 32, 42, 48, 61, 131, 147, 150, 171, 176, 178, 193, 198, 205, 209, 213, 223, 227, 228, 230, 235, 236, 237, 238, 253, 279, 282.
Constantinopla, 66.
Córdoba, 198.
Costa Rica, 16, 30, 61, 118, 119, 147, 149, 156, 171, 176, 198, 209, 219, 235, 236, 237, 254, 279, 282.
Cuba, 16, 29, 31, 33, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 47, 48, 52, 56, 57, 58, 61, 82, 91, 136, 138, 147, 150, 151, 152, 154, 171, 176, 178, 193, 196, 198, 209, 223, 230, 235, 236, 256, 279, 285, 286, 290.
Chaco (El), 222, 268, 282.
Chapultepec (acta), 241.
Chile, 16, 30, 33, 37, 41, 43, 47, 56, 61, 82, 114, 115, 116, 148, 150, 164, 171, 176, 177, 178, 181, 198, 209, 213, 220, 226, 230, 234, 235, 236, 237, 238, 257, 258, 279, 288.
China, 205, 214, 235.

Ecuador, 16, 30, 46, 61, 112, 113, 114, 148, 150, 171, 176, 198, 220, 230, 235, 236, 237, 259, 275, 279, 282.
Estados Unidos, 28, 31, 34, 36, 38, 42, 43, 53, 75, 76, 77, 82, 121, 136, 155, 157, 167, 169, 185, 198, 205, 206, 209, 216, 219, 222, 223, 225, 230, 237, 238, 240, 280, 289.
Europa, 32, 38, 48, 49, 55, 59, 75, 92, 97, 108, 144, 172, 174, 179, 180, 183, 204, 209, 210, 240, 243, 244, 276-277, 282, 283, 288, 290.
Filipinas, 36, 58, 93, 152, 155, 160, 161, 246.
Florida, 56.
Francia, 33, 34, 36, 37, 39, 49, 74, 75, 76, 77, 206, 207, 210, 211, 212, 225, 235, 244, 245, 246, 289.
Gibraltar, 49.
Ginebra, 206, 211, 213, 215, 218, 219, 220, 221, 223, 224, 227, 229, 231.
Gondra (Tratado), 223.
Gran Bretaña, 33, 36, 37, 39, 144, 206, 207, 211, 212, 219, 225.
Grande (río), 76.
Guadalupe, 74.
Guatemala, 16, 30, 46, 47, 48, 56, 61, 119, 120, 126, 127, 128, 148, 149, 157, 171, 177, 198, 205, 209, 213, 227, 234, 235, 236, 237, 238, 246, 261, 262, 275, 279.
Guinea (golfo), 49.
Guyana Francesa, 74.
Habana (La), 136, 157, 197.
Haití, 40, 74, 76.
Haya (La), 204, 205, 206, 207, 208.
Hispanoamérica, 16, 23, 24, 35, 49, 50, 55, 60, 61, 65, 68, 73, 74, 170, 172, 275.
Honduras, 16, 31, 48, 61, 135, 148, 149, 171, 177, 193, 206, 209, 235, 236, 237, 262, 279, 282.
Iberoamérica, 16, 17, 23, 24, 27, 28, 31, 32, 33, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 47, 52, 55, 57, 59, 60, 61, 71, 72, 87, 131, 143, 144, 146, 150, 151, 155, 156, 160, 162, 164, 168, 173, 174, 177, 179, 181, 183, 190, 192, 194, 196, 199, 203, 204, 205, 210, 213, 236, 244, 246, 249, 252, 265, 274, 275, 276, 285, 287, 288, 290, 292, 293.
Ifni, 49.
Indias (mar), 22.
Inglaterra, 34, 49.
Irlanda, 227.
Italia, 34, 36, 37, 75, 77, 225, 245, 246, 289.
Japón, 205.
Latinoamérica, 24, 55, 73, 74.
Leticia, 222, 227, 228, 254, 269, 282.
Lima, 129, 157.
Locarno (acuerdos), 213.
Londres, 29, 33, 291, 292.
Madrid, 35, 42, 48, 111, 113, 114, 119, 121, 122, 123, 125, 127, 133, 134, 151, 153, 174, 183, 186, 187, 188, 195, 218, 236, 237, 242, 246, 264, 265, 277.
Managua, 120, 265.
– tratado, 171.
Marruecos, 49, 215.
Martinica, 74.
Mediterráneo (mar), 49, 206.
México, 16, 30, 33, 34, 37, 42, 44, 46, 48, 52, 61, 71, 75, 76, 78, 88, 110, 111, 112, 137, 148, 149, 150, 158, 171, 177, 178, 180, 193, 198, 205, 207, 209, 219, 220, 221, 223, 225, 230, 231, 233, 235, 236, 237, 239, 246, 263, 264, 265, 274, 279, 286, 288.
– golfo, 22.
Montevideo, 134, 151, 158.
Nicaragua, 16, 30, 46, 47, 61, 119, 120, 121, 148, 149, 171, 177, 206, 209, 235, 236, 237, 265, 279, 282.
Nueva España, 56.
Nueva Galicia, 56.
Nueva Granada, 56.
Oceanía, 66.
Oviedo (universidad), 37, 190.
Pacífico (océano), 56, 222.
Países Bajos, 281.
Panamá, 16, 29, 31, 32, 40, 46, 48, 61, 77, 138, 148, 149, 171, 172, 177, 193, 198, 206, 209, 213, 230, 234, 235, 236, 237, 238, 266, 267, 279.
– canal, 31, 32.
– congreso, 241.

Paraguay, 16, 30, 46, 48, 61, 132, 133, 148, 150, 171, 177, 178, 191, 198, 209, 220, 222, 223, 224, 225, 235, 236, 237, 238, 267, 279.
– río, 222.
París, 119, 153.
Patagonia, 23, 71, 78.
Paz (La), 125, 126.
Persia, 205.
Perú, 16, 30, 33, 46, 48, 56, 61, 82, 126, 129, 148, 150, 171, 177, 178, 193, 198, 209, 220, 227, 228, 230, 235, 236, 237, 238, 268, 275, 279, 282.
Polonia, 214, 235, 237.
Portugal, 37, 59, 71, 74, 75, 76, 184, 190, 198, 245, 246.
Postdam (conferencia), 235.
Puerto Rico, 36, 56, 57, 58, 74, 152, 155, 196, 285.
Putumayo (río), 227.
Quito, 114.
República de la Gran Colombia, 31, 241.
República Dominicana, 16, 30, 33, 40, 45, 48, 61, 121, 122, 148, 150, 171, 177, 193, 198, 205, 219, 235, 236, 237, 269, 279.
Río de Janeiro, 170, 173, 220, 244.
Río de la Plata, 56.
Río de Oro, 49.
Salvador (El), 16, 30, 45, 46, 47, 48, 61, 128, 129, 148, 149, 171, 176, 177, 182, 198, 205, 209, 213, 235, 236, 237, 238, 260, 279.
San Francisco (conferencia), 233.
San José de Costa Rica, 119.
San Petersburgo, 204.
San Salvador, 135.
Santiago de Chile, 158, 227, 258.
Santo Domingo, 56, 121, 290.
Sevilla, 15, 41, 162, 197, 198, 199, 292.
Siam, 205.
Suez (canal), 75.
Tacna, 222.
Tánger, 49, 212, 215.
Toledo, 198.
Unión Soviética, 49, 219, 233.
Uruguay, 16, 31, 42, 46, 47, 48, 61, 134, 135, 149, 150, 164, 171, 177, 178, 182, 191, 198, 205, 209, 213, 220, 223, 229, 230, 234, 235, 236, 237, 238, 270, 272, 279.
Venezuela, 16, 30, 39, 46, 47, 56, 61, 116, 117, 149, 171, 177, 178, 198, 205, 209, 213, 220, 230, 235, 236, 237, 272, 279, 281, 282, 287, 288.
Washington, 41, 172, 211, 224, 230, 237, 242, 289.
Yucatán, 56.

Las Colecciones MAPFRE 1492 son el principal proyecto de la Fundación MAPFRE AMÉRICA. Son 19 en total y suman más de 250 títulos entre todas.

AMÉRICA 92
INDIOS DE AMÉRICA
MAR Y AMÉRICA
IDIOMA E IBEROAMÉRICA
LENGUAS Y LITERATURAS INDÍGENAS
IGLESIA CATÓLICA EN EL NUEVO MUNDO
REALIDADES AMERICANAS
CIUDADES DE IBEROAMÉRICA
PORTUGAL Y EL MUNDO
LAS ESPAÑAS Y AMÉRICA
RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA
ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS
ARMAS Y AMÉRICA
INDEPENDENCIA DE IBEROAMÉRICA
EUROPA Y AMÉRICA
AMÉRICA, CRISOL DE LOS PUEBLOS
SEFARAD
AL-ANDALUS
EL MAGREB

COLECCIÓN
LAS ESPAÑAS Y AMÉRICA

Navarra y América.
Aragón y América.
Madrid y América.
Valencia y América.
Extremadura y América.
Galicia y América.
Baleares y América.
Castilla y América.
Cataluña y América.
Canarias y América.
Andalucía y América.
Asturias y América.
Cantabria y América.
Vascongadas y América.
La Rioja y América.
Los murcianos y América.

COLECCIÓN
ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS

Las raíces hispanas de Estados Unidos.
España y la independencia de Estados Unidos.
Hispanos en Estados Unidos.
La utopía de la Nueva América.
Emigración española a Estados Unidos.
La revolución norteamericana en la independencia de Hispanoamérica.
Veinticinco años de México en Estados Unidos.
Texas.
Nuevo México.
Arizona.
California.
Luisiana.
La Florida, siglo XVI, descubrimiento y conquista.
La Florida colonial.
La Florida contemporánea.

COLECCIÓN
CIUDADES DE IBEROAMÉRICA

Ciudades precolombinas.

La fundación de las ciudades hispanoamericanas.

Barcelona.

Lisboa.

Río de Janeiro.

Manila.

México.

Sevilla.

Buenos Aires.

La Habana.

Lima.

Bogotá.

Santiago de Chile.

São Paulo.

Quito.

Madrid.

Caracas.

Procesos de urbanización y modelos de ocupación del espacio en América del Sur.

El impacto de la urbanización de los centros históricos de América Latina.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres de Mateu Cromo Artes Gráficas, S. A.
en el mes de abril de 1992.

El libro *Relaciones diplomáticas entre España y América,* de Juan Carlos Pereira y Ángel Cervantes, forma parte de la Colección «Relaciones entre España y América», que analiza aspectos muy diversos de las relaciones entre ambos mundos que han dejado huellas en las artes, la ciencia y la estructura de la sociedad.

COLECCIÓN RELACIONES
ENTRE ESPAÑA Y AMÉRICA

- Relaciones diplomáticas entre España y América.
- Andalucía en torno a 1492.
- La cristianización de América.
- Sevilla, Cádiz y América.

En preparación (entre otros):

- Linajes hispanoamericanos.
- El abate Viscardo (jesuitas e independencia) en Hispanoamérica.
- La agricultura y la cuestión agraria en el encuentro de dos mundos.
- Acciones de Cultura Hispánica en América.
- La Junta para la Ampliación de Estudios y América (1912-1936).
- Influencias artísticas entre España y América.
- Influencia del Derecho español en América.
- Revolución Francesa y revoluciones hispánicas.
- Historia del Derecho indiano.
- Exiliados americanos en España.
- Exilio republicano.
- Fiestas, diversiones y juegos en la América hispánica.
- El dinero americano y la política del Imperio.
- Relaciones científicas entre España y América.
- El pensamiento liberal español en el siglo XIX sobre la descolonización de Iberoamérica.

DISEÑO GRÁFICO: JOSÉ CRESPO

La Fundación MAPFRE América, creada en 1988, tiene como objeto el desarrollo de actividades científicas y culturales que contribuyan a las siguientes finalidades de interés general:

Promoción del sentido de solidaridad entre los pueblos y culturas ibéricos y americanos y establecimiento entre ellos de vínculos de hermandad.

Defensa y divulgación del legado histórico, sociológico y documental de España, Portugal y países americanos en sus etapas pre y postcolombina.

Promoción de relaciones e intercambios culturales, técnicos y científicos entre España, Portugal y otros países europeos y los países americanos.

MAPFRE, con voluntad de estar presente institucional y culturalmente en América, ha promovido la Fundación MAPFRE América para devolver a la sociedad americana una parte de lo que de ésta ha recibido.

Las *Colecciones MAPFRE 1492*, de las que forma parte este volumen, son el principal proyecto editorial de la Fundación, integrado por más de 250 libros y en cuya realización han colaborado 330 historiadores de 40 países. Los diferentes títulos están relacionados con las efemérides de 1492: descubrimiento e historia de América, sus relaciones con diferentes países y etnias, y fin de la presencia de árabes y judíos en España. La dirección científica corresponde al profesor José Andrés-Gallego, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

EDITORIAL
MAPFRE

9 788471 003034